

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – NUCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

ERNANI MARQUES DE ALMEIDA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DAS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS DE PORTO VELHO - RO**

**PORTO VELHO
2017**

ERNANI MARQUES DE ALMEIDA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DAS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS DE PORTO VELHO - RO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD), da Fundação Universidade Federal de Rondônia, como requisito para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Gleimíria Batista da Costa.

**PORTO VELHO
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Fundação Universidade Federal de Rondônia
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

A447a Almeida, Ernani Marques de .

Desenvolvimento local: análise das contribuições das micro e pequenas empresas de Porto Velho - RO / Ernani Marques de Almeida. -- Porto Velho, RO, 2017.

105 f.

Orientador(a): Prof.^a Dra. Gleimiria Batista da Costa

Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

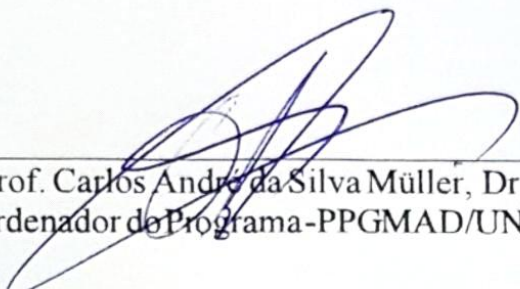
1. Desenvolvimento local. 2. Micro e pequenas empresas. 3. Pregão eletrônico. I. Costa, Gleimiria Batista da. II. Título.

CDU 658.811.1

Ernani Marques de Almeida

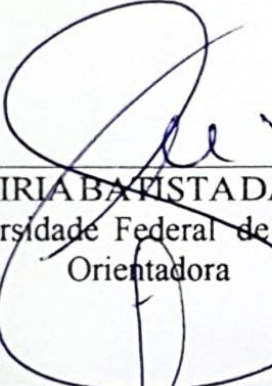
DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE PORTO VELHO-RO

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) em 11 de julho de 2017.

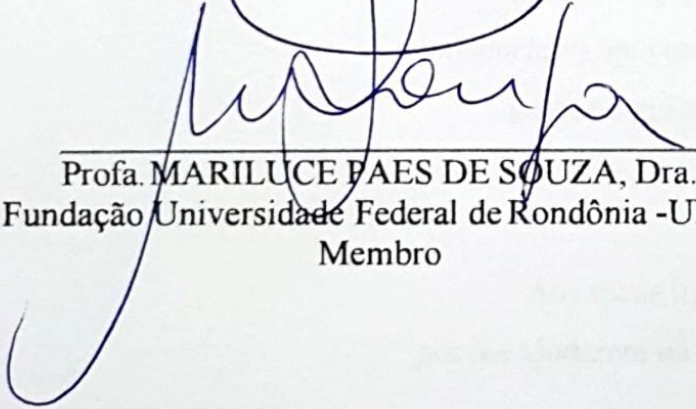


Prof. Carlos André da Silva Müller, Dr.
Coordenador do Programa-PPGMAD/UNIR.

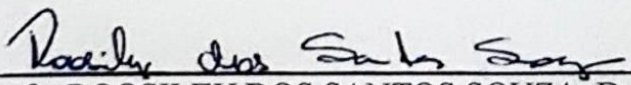
Comissão Examinadora:



Profa. GLEIMIRIA BATISTADA COSTA, Dra.
Fundação Universidade Federal de Rondônia -UNIR
Orientadora



Profa. MARILUCE FAES DE SOUZA, Dra.
Fundação Universidade Federal de Rondônia -UNIR
Membro



Profa. ROOSILEY DOS SANTOS SOUZA, Dra.
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS
Membro Externo

DEDICATÓRIA

À minha esposa, Vanessa, pelo
incentivo, cumplicidade e compreensão ao
longo desta jornada.

À minha filha, Melissa, por ser o ativo
precioso do meu “Balanço Social”.

Aos meus pais, Mecias e Verônica (*in
memoriam*), que me ensinaram os primeiros
passos e guiaram-me nos caminhos da
sabedoria.

Aos meus irmãos, Edivan e Edilaine,
por me ajudarem na árdua tarefa da coleta de
dados.

A todos os amigos e colegas que me
acompanharam ao longo desta jornada e
fizeram este momento da minha vida mais
agradável.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por iluminar os meus caminhos e ajudar a ultrapassar barreiras que me levaram a essa grande conquista.

À Professora Doutora Gleimíria Batista da Costa, por sua competência profissional demonstrada em todas as oportunidades em que foi solicitada, em especial ao longo da orientação desta pesquisa, pela disponibilidade, incentivo e motivação ao longo desta jornada e, principalmente, por ter sempre acreditado em nosso trabalho.

Aos Professores do PPGA, pela transmissão dos seus conhecimentos, contribuindo para o enriquecimento tanto do meu lado profissional quanto pessoal.

Às Professoras da Banca Examinadora, pela disponibilização de seu tempo para a avaliação desta singela pesquisa.

Aos servidores de apoio da UNIR, pela simpatia, presteza e colaboração, dando condições adequadas para os mestrandos.

Aos mestrandos da turma 2015, pelo companheirismo, pelas amizades, pelos momentos de descontração e pela troca de experiências, de nervosismo e de ideias ao longo do curso.

À Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA).

A todos, meu eterno agradecimento.

“Decida o que quer. Acredite que pode tê-lo. Acredite que o merece e acredite que é possível!”

(Livro *O segredo*, de Rhonda Byrne)

ALMEIDA, Ernani Marques de. Desenvolvimento local: análise das contribuições das micro e pequenas empresas de Porto Velho - RO. **Dissertação de Mestrado para o Programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Rondônia – PPGMAD-UNIR**. Porto Velho, 2016, p. 100.

RESUMO

Os entes governamentais, visando complementar os meios necessários para a execução de suas atividades legalmente atribuídas, adquirem no mercado produtos e serviços por meio de procedimento administrativo denominado licitação. A licitação é o procedimento formal por meio do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, garante a isonomia entre os interessados em contratar com o órgão público e busca promover o desenvolvimento sustentável em âmbito local e regional. O desenvolvimento é multidimensional e dependente da interação de processos econômicos e político-institucionais; assim, as compras públicas, levando em conta aspectos sustentáveis, representam uma mudança nos padrões de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, pois além de adquirir o item busca a promoção do desenvolvimento sustentável. A legislação vigente permite o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para os pequenos empreendedores com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, ampliar a eficiência de políticas públicas e fomentar a inovação tecnológica. As aquisições realizadas pelos órgãos apresentam um cenário favorável para o incremento da participação das micro e pequenas empresas brasileiras nas compras governamentais; porém, para atingir o desenvolvimento em âmbito local e regional é necessário que as empresas locais consigam vencer as licitações. Dado o exposto, esta pesquisa analisou a contribuição das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento local no município de Porto Velho - RO, a partir dos constructos teóricos e a participação destas nas compras públicas. Para tanto foi realizado um estudo nas atas de pregão das unidades gestoras do Governo Federal sediadas em Porto Velho e aplicado um questionário junto às MPE locais para mapear a percepção dos gestores quanto ao mercado de compras públicas. Realizou-se uma análise documental a partir de uma abordagem quantitativa. Foi possível identificar os pregões realizados e a baixa participação das empresas do município, principalmente no que tange a materiais de informática. Verificou-se também que, para os itens analisados, mais de 71% dos recursos que poderiam promover o desenvolvimento no município, gerando emprego e renda para a população, acabam sendo destinados a empresas de outras regiões. Quanto à percepção das empresas locais sobre as oportunidades de mercado criadas pelas licitações, verifica-se que de certo modo uma parcela considerável das empresas locais não se apresenta interessada em fornecerem para os órgãos públicos; por outro lado, existem empresas especializadas neste tipo de negociação, visto que estas afirmam que mais de 50% de suas receitas são oriundas de licitações. Por fim, conclui-se que o mercado de licitações possui potencialidades não exploradas pelas empresas locais, as quais poderiam utilizar este mercado para aumentar suas receitas e contribuir para o desenvolvimento do município ao gerar mais empregos para a população.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; Micro e pequenas empresas; Pregão eletrônico.

ABSTRACT

Government entities, aiming at complementing the necessary means for the execution of their legally attributed activities, acquire products and services in the market through an administrative procedure called bidding. Bidding is the formal procedure through which the public administration selects the most advantageous proposal, guarantees the equality between those interested in contracting with the public agency and seeks to promote sustainable development at local and regional levels. Development is multidimensional and dependent on the interaction of economic and political-institutional processes; thus, public purchases, taking into account sustainable aspects, represent a change in the patterns of procurement of goods and services by the Public Administration, as well as acquiring the item seeks the promotion of sustainable development. The current legislation allows favored, differentiated and simplified treatment for small entrepreneurs with the objective of promoting economic and social development at the local and regional level, increasing the efficiency of public policies and fostering technological innovation. The acquisitions made by the agencies present a favorable scenario for increasing the participation of micro and small Brazilian companies in government purchases; however, in order to achieve local and regional development, it is necessary that local companies succeed in winning bids. Given the above, this research analyzed the contribution of micro and small enterprises to local development at Porto Velho city, Rondonia, based on the theoretical constructs and their participation in public procurement. For this purpose, a study was carried out in the trading minutes of the management units of the Federal Government based in Porto Velho and a questionnaire was applied to local MPEs to map the perceptions of managers regarding the public procurement market. A documentary analysis was carried out from a quantitative approach. It was possible to identify the trading sessions and the low participation of the companies of the city, mainly in what concerns to informatics materials. It was also verified that, for the analyzed items, more than 71% of the resources that could promote the development in the city, generating jobs and income for the population, end up being destined to companies of other regions. With regard to local firms perception of the market opportunities created by biddings, it appears that in a way a considerable part of the local companies is not interested in providing for public agencies; on the other hand, there are companies specialized in this type of negotiation, since these affirm that more than 50% of their incomes come from bids. Finally, it is concluded that the bidding market has potential not exploited by local companies, which could use this market to increase their revenues and contribute to the development of the city by generating more jobs for the population.

Keywords: Local development; Micro and Small Enterprises; Electronic Bidding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos necessários ao entendimento de desenvolvimento local	26
Quadro 2 – dimensões da sustentabilidade	32
Quadro 3 – Questões sobre sustentabilidade nas compras públicas.....	39
Quadro 4 – Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil	40
Quadro 5 – Objetivos da licitação	46
Quadro 6 – Tipos de Licitação	47
Quadro 7 – Modalidades de licitação	48
Quadro 8 – Escala de Valores	49
Quadro 9 – Classificação da Pesquisa Quanto à Forma, Fins, Procedimentos e Instrumentos	55
Quadro 10 – Respostas às questões.....	64
Quadro 11 - Distribuição dos pregões por UASG	67
Quadro 12 – Itens mais licitados em cada grupo	72
Quadro 13 – Pregões para aquisição de material de expediente	73
Quadro 14 – Resultado dos pregões de material de expediente.....	73
Quadro 15 – Pregões para aquisição de material de processamento de dados.....	74
Quadro 16 – Resultado dos pregões de Processamentos de Dados.	75
Quadro 17 – Resultados dos Pregões para aquisição de Material de Expediente e Material de Informática	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da Dissertação	21
Figura 2 – Antecedentes que levaram ao desenvolvimento local.....	24
Figura 3 - Microempresas e as empresas de pequeno porte no Brasil.....	28
Figura 4 – Apresentação gráfica do <i>Triple-Bottom Line</i>	31
Figura 5 – Compras públicas e pequenas empresas	43
Figura 6 – Modalidades de Licitação	48
Figura 7 – Diagrama Metodológico	59
Figura 8 - Anuário “Infográficos” do Instituto Negócios Públicos.....	60
Figura 9 – Ferramentas utilizadas para disponibilização dos questionários.....	61
Figura 10 – Tratamento dos dados de fornecedores	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos pregões por objeto	68
Gráfico 2 – Serviços não continuados	70
Gráfico 3 – Material permanente	70
Gráfico 4 – Material de consumo	71
Gráfico 5 – Distribuição por estado material de expediente.....	76
Gráfico 6 – Distribuição de itens e valor por UF - expediente.....	77
Gráfico 7 - Pregões Material de Expediente e o Desenvolvimento Local.....	78
Gráfico 8 – Distribuição das empresas por Unidade Federativa	78
Gráfico 9 – Distribuição de itens e valor por UF – Informática	79
Gráfico 10 – Pregões de material de informática e o Desenvolvimento Local	80
Gráfico 11 – Porte das empresas cadastradas e ativas no SICAF	81
Gráfico 12 – Relacionamento com a empresa	82
Gráfico 13 – Experiência no mercado e em licitações	82
Gráfico 14 – Conhecimento dos benefícios da Lei Complementar nº 123/06.....	83
Gráfico 15 – Participação mais comum para as empresas.....	83
Gráfico 16 – Modalidade de licitação mais comum	84
Gráfico 17 – Participação nos pregões	84
Gráfico 18 – Insucesso nos pregões	85
Gráfico 19 – Possibilidade de novo lance.....	86
Gráfico 20 – Melhor esfera para negócios.....	86
Gráfico 21 – Atrasos nos pagamentos	87
Gráfico 22 – Atrasos nos pagamentos ocasionam o desinteresse em contratar com a administração.....	87
Gráfico 23 – Participação em licitações	88
Gráfico 24 – Percentual do faturamento em 2016	88
Gráfico 25 – Concorrentes mais fortes	89

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Problema de Pesquisa.....	18
1.2	Objetivos	19
1.3	Justificativa.....	19
1.4	Estrutura da Dissertação	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO	23
2.1	Desenvolvimento local.....	23
2.2	Sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.....	30
2.3	Contratações públicas sustentáveis.....	37
2.3.1	Tratamento diferenciado para MPE.	41
2.3.2	Compras Públicas no Brasil e suas particularidades.....	45
3	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	52
3.1	Caracterização do local da pesquisa.....	52
3.2	Concepções filosóficas	53
3.3	Classificação da Pesquisa.....	54
3.4	Coleta de Dados.....	57
3.5	Operacionalização da Pesquisa.....	58
3.5.1	Construção do Questionário.....	60
3.5.2	Disponibilização dos questionários.....	62
4	RESULTADOS	65
4.1	As licitações federais em Porto Velho no ano de 2016.....	65
4.1.1	Os pregões para material de consumo de expediente e informática.	72
4.2	As MPE partícipes das licitações federais em Porto Velho no ano de 2016.....	76
4.3	A percepção da MPE com relação ao mercado institucional federal.	80
4.4	Discussão dos resultados encontrados com a teoria apresentada	89

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
	REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

Os entes governamentais, para a execução de suas atividades legalmente atribuídas, adquirem no mercado produtos e serviços. Essas aquisições, por serem realizadas com recursos públicos, carecem de normas e procedimentos diferentes do exigido no setor privado. O dirigente público não pode buscar o produto na prateleira de uma loja, pagar no caixa e levar para o órgão; é preciso que ele siga as regras pré-estabelecidas na legislação para as aquisições e que se atente para cumprir os diversos requisitos de sua compra.

Segundo a lei de licitações e contratos (BRASIL, 1993), o procedimento que antecede as compras públicas deve garantir a isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável, além de seguir diversos outros princípios elencados no normativo. A licitação então possui diversas finalidades e não pode ser resumida ao procedimento formal para a aquisição, uma vez que, além de selecionar o fornecedor, o produto e o preço que melhor satisfaz a Administração, ela deve também possibilitar a promoção do desenvolvimento.

A promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como finalidade da licitação, requer uma reflexão acerca da proposta legal; adota-se a concepção de um Estado que se responsabilize por uma sociedade evolutiva. Nesse sentido, Brasil (2006) impõe que nas contratações da administração pública seja concedido tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional.

O tratamento diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas (MPE) previsto na legislação se justifica, pois, segundo Caldas e Nonato (2013), o gasto público tem efeito multiplicador, fazendo com que fornecedores da administração pública aumentem, cada qual, seus níveis de consumo e gerem mais empregos. Observa-se, então, a utilização das compras públicas governamentais como ferramenta de políticas públicas com o objetivo de desenvolvimento dos pequenos negócios.

O reconhecimento da importância das microempresas e empresas de pequeno porte para o desenvolvimento do País está presente na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), a qual prevê a definição de tratamento diferenciado e favorecido a ser destinado a este segmento com objetivo de eliminação ou redução das obrigações administrativas, tributárias, e previdenciárias.

Em atenção à exigência constitucional foi sancionada a Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPE); a

lei regulamentou o disposto na Constituição, possibilitando o tratamento favorecido, também nas contratações públicas (BRASIL, 2006). O Estatuto da MPE concedeu diversos benefícios, porém, este trabalho estuda apenas os relacionados com as aquisições realizadas pelos órgãos públicos.

A preocupação com as pequenas empresas deve-se ao fato de que, segundo estudos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE –, as taxas de mortalidade destas organizações são consideravelmente altas, de modo que grande parte do segmento não chegue a completar cinco anos de existência. Neste sentido, SEBRAE (2016) apresenta que para as empresas constituídas em 2012, a taxa de sobrevivência até dois anos das Empresas de Pequeno Porte - EPP foi de 98%, idêntica à das Médias Empresas - MdE (98%) e ligeiramente acima das Grandes Empresas - GdE (97%). As Micro Empresas - ME constituem o grupo que tem maior peso no fechamento dos pequenos com uma taxa de sobrevivência de apenas 55% e no caso dos Microempreendedores Individuais - MEI (87%). Segundo os resultados apresentados pelo estudo no conjunto (EPP/ME/MEI), cerca de 23,4% das MPE abertas fecham as portas antes de completarem dois anos de existência.

De acordo com Santana e Melo (2013), o cenário das compras públicas é bastante favorável para o incremento da participação das empresas brasileiras nas compras governamentais e ações em tal sentido constituem um instrumento de política pública para o desenvolvimento local e regional de forma sustentável.

Corroborando essa tese, Jacoby-Fernandes (2009) afirma que utilizar recursos públicos para fomentar MPE não significa fazer caridade junto ao pequeno empresário, mas investir estrategicamente recursos públicos em empresas locais que, certamente, poderão alavancar o desenvolvimento do município. Esse processo visa contribuir para o desenvolvimento e a competitividade dos pequenos negócios, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

Os benefícios criados pela Lei Complementar 123/06 ampliaram a demanda das pequenas empresas, promovendo o seu crescimento e o desenvolvimento nacional sustentável. Porém, no âmbito local e regional ainda se constata que em regiões menos desenvolvidas o mercado das aquisições públicas é mais explorado por empresas de regiões com um maior grau de desenvolvimento; como exemplo, pode-se citar a participação de empresas com sede nas regiões Sul e Sudeste em licitações realizadas na região Norte do País.

Sobre a participação de empresas em mercados longínquos, Pires (2001) afirma que com a globalização as empresas têm vivenciado um acirramento nas condições concorrenciais, organizações localizadas em qualquer região do globo têm acesso, quase que instantâneo, a

mercados, recursos, informações e tecnologia localizados, por vezes, a milhares de quilômetros de distância.

Os efeitos da globalização também podem ser encontrados nas aquisições realizadas pelo governo, uma vez que a participação de empresas de diferentes locais do país em uma mesma licitação foi ampliada com o advento do Pregão Eletrônico (BRASIL, 2005), que proporcionou uma maior economia nos procedimentos licitatórios, tanto para o governo como para o fornecedor, por ser realizado por meio de recursos de tecnologia da informação.

Para Santana e Melo (2013), o pregão se mostra uma ferramenta de gestão que veio para romper barreiras e possibilitar novas condutas administrativas no setor das aquisições governamentais, e sempre que houver recursos da União, nas compras governamentais de produtos e serviços comuns, tem-se a obrigatoriedade de uso do pregão eletrônico. Muito se tem falado na sua economicidade, velocidade e transparência, entretanto, é necessário analisar outros efeitos, que não a economia financeira, dos pregões realizados.

De acordo com Alencastro, Silva e Lopes (2014), pesquisas evidenciam duas tendências na inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas: uma que considera apenas o ambiental (contratação pública “verde”) e outra que conjuga os aspectos ambientais e sociais nas contratações públicas (contratação sustentável). Os autores destacam a baixa produção científica abordando o alcance de objetivos sociais e ambientais, como resultado direto das contratações públicas.

Sobre as contratações sustentáveis, verifica-se que a legislação nacional promoveu o incremento do ambiente negocial favorável para microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas, porém, inicialmente não criou condições efetivas para a promoção do desenvolvimento local e regional como resultante do uso do poder de compra governamental, uma vez que a concessão do benefício possuía como fator condicionante somente o enquadramento pelo porte da empresa, sem considerar sua localização.

Assim, visando à redução das desigualdades regionais e sociais e à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, a Lei Complementar nº 147/14 (BRASIL, 2014) atualizou a Lei Complementar nº 123/06 (BRASIL, 2006), possibilitando a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, com preço ofertado até o limite de 10% (dez por cento) superior ao melhor preço válido. Para os órgãos subordinados ao Governo Federal, este limite, de acordo com o Decreto nº 8538/15, possibilita que as empresas possam apresentar proposta de preço inferior à considerada vencedora da licitação e, assim, ter adjudicado o objeto em seu favor (BRASIL, 2015).

A preocupação com o “local” se justifica, pois, de acordo com Pires (2001), os modelos de desenvolvimento de maior sucesso baseiam-se na concepção de que a capacidade de atuação organizada da própria sociedade local é o fator determinante no desenvolvimento e na competitividade. O autor ratifica sua afirmação pela análise das regiões mais desenvolvidas do mundo, Estados Unidos, Japão, Itália ou Espanha, onde a capacidade de integração e ação articulada entre os diversos atores sociais se amplia, com a diminuição da capacidade de intervenção do Estado, quer por questões técnicas ou financeiras.

Cabe destacar que, em um cenário de restrições ambientais e estruturais e limitações na capacidade do governo de realizar as mudanças necessárias, é preciso que os cidadãos, os empresários, os governantes locais e os administradores de instituições de ensino e pesquisa se articulem no intuito de criar soluções para os problemas locais e promover o desenvolvimento. Nesse sentido, Pires (2001) destaca que as regiões brasileiras caracterizadas por um tecido institucional de micro e pequenas empresas proporcionam resultados econômicos e sociais significativos, uma vez que as MPE são as maiores geradoras de emprego e renda bem distribuída no país.

As ações para o desenvolvimento podem ser realizadas de forma exógena ou endógena, sendo exógenas aquelas que possuem origem externa à população, enquanto que as endógenas são as construídas em conjunto com a sociedade. Martins (2002) destaca que o desenvolvimento endógeno tem origem em iniciativas, necessidades e recursos locais, de modo que a comunidade conduza o desenvolvimento ou da promoção do seu bem-estar, porém, segundo o mesmo autor, criar as condições para que a comunidade efetivamente exerça este protagonismo é o maior desafio para que o desenvolvimento local aconteça.

O desenvolvimento depende da interação de diversos processos econômicos e político-institucionais. Nesse sentido, a legislação proporciona tratamento diferenciado às MPE e possibilitando a preferência por empresas locais. Porém, para que esta política pública seja efetiva faz-se necessário que as empresas locais identifiquem o poder de compra do governo como uma oportunidade de negócio para o escoamento da produção ou ampliação do comércio.

Dados do portal de Compras Governamentais apontam a existência no município de Porto Velho de 2650 (dois mil e seiscentos e cinquenta) fornecedores cadastrados no Sistema de Cadastro Unificado do Governo Federal (SICAF), aptos a fornecerem seus produtos e serviços aos diversos órgãos públicos. Porém, é possível identificar, nas atas de licitações realizadas pelos órgãos situados no município, a presença de empresas de outras unidades federativas, o que faz com que os recursos sejam levados para outras regiões.

Nesse sentido, Reis e Reis (2017) apontam que 48,5% das licitações realizadas no estado de Rondônia são vencidas por empresas com sede no estado. Ampliando as fronteiras para o nível nacional, as empresas do estado são vencedoras de apenas 1,7% de todo o mercado de licitações, enquanto as empresas de grandes centros como São Paulo representam 20,2%, Rio Grande do Sul 10,8%, Minas Gerais 10% e Paraná 9,8%, ou seja, metade de todo o mercado de licitações do Brasil se concentra em empresas de quatro estados.

De acordo com o Decreto nº 8.538/15, o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para os pequenos empreendedores tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência de políticas públicas e fomentar a inovação tecnológica (BRASIL, 2015). Para atingir estes objetivos é necessário que as empresas locais consigam efetivamente participar deste mercado.

1.1 Problema de Pesquisa

Uma maior participação das pequenas empresas portovelhenses no mercado institucional do Governo Federal, ou seja, um maior aproveitamento das oportunidades criadas pelos Pregões Eletrônicos, contribuirá para o Desenvolvimento Local, sobretudo no que concerne às capacidades de agregação de valores para o desenvolvimento endógeno, dado o fator multiplicador da retenção dos recursos oriundos dessas transações na economia local.

A finalidade das licitações não se restringe à aquisição do item, mas engloba também aspectos relacionados à promoção do desenvolvimento sustentável; nesse sentido, os gastos realizados pela máquina pública podem ser considerados como uma oportunidade de negócios para as micro e pequenas empresas, porém, é possível que estas apresentem dificuldades em negociar com o Governo.

Considerando a relevância do Pregão Eletrônico para as compras públicas, aliada à importância das Micro e Pequenas Empresas para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a geração de emprego e renda, surge a questão de pesquisa deste estudo: as Micro e Pequenas Empresas portovelhenses estão aproveitando as oportunidades dos pregões eletrônicos e contribuindo para o desenvolvimento local?

O questionamento é pertinente, pois sua resposta pode influenciar em decisões de autoridades governamentais e de empresas locais no intuito de ampliação da contribuição das MPE para o desenvolvimento do município. Visando responder à questão de pesquisa apresentada, definem-se os objetivos desta dissertação:

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar a contribuição das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento local no município de Porto Velho - RO, a partir dos constructos teóricos e da participação destas nas compras públicas.

1.2.2 Específicos

Os objetivos que possibilitaram o entendimento proposto pelo objetivo geral são os seguintes:

1. Identificar as oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas da cidade de Porto Velho - RO nos pregões eletrônicos sob responsabilidade das unidades gestoras federais com sede no município;
2. Conhecer as Micro e Pequenas Empresas com sede no município que participaram das licitações federais em Porto Velho - RO no ano de 2016; e
3. Mapear a percepção dos gestores de Micro e Pequenas Empresas com relação às compras realizadas por meio de licitações no município.

1.3 Justificativa

O interesse pelo estudo surge da necessidade de construção de uma nova relação entre a sociedade e o Estado. A pesquisa aborda um tema de interesse coletivo, abrange o aproveitamento da aplicação dos recursos públicos para fomentar o desenvolvimento local e pretende fornecer dados para pesquisas futuras no sentido de auxiliar na redução de entraves de forma que as empresas locais façam uso desta fonte de receita para crescerem e desenvolverem o município.

Não foram identificadas pesquisas sobre o tema, bem como não se configura a existência de grupos de pesquisa sobre a utilização do poder de compra estatal para a promoção do desenvolvimento local na região norte do País.

A maioria das pesquisas sobre licitações têm abordado as ferramentas, a economia e a aplicação de regras impostas pela legislação para auxiliar na implementação das políticas de compras públicas sustentáveis ou se debruçado sobre estudos de caso, examinando iniciativas

principalmente nas áreas da construção, tecnologia da informação, alimentação, madeira e produtos florestais (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Há, portanto, uma lacuna científica a ser preenchida e a necessidade de se pesquisar o aproveitamento das oportunidades criadas pelos pregões eletrônicos do Governo Federal pelas MPE do município de Porto Velho para aumentarem suas receitas e gerar emprego e renda para a população, contribuindo assim para a promoção do desenvolvimento local.

Justifica-se o seu desenvolvimento em decorrência da importância da micro e pequena empresa para a promoção do desenvolvimento local, uma vez que estas são responsáveis por 52% do saldo de empregos formais e 40% da massa salarial (BRASIL 2013), ou seja, contribuem na geração de emprego e renda para a sociedade. Os estudos apontam que apesar de possuírem uma participação menor no PIB, cerca de 25%, este segmento é responsável por 70% das novas vagas de trabalho geradas por mês.

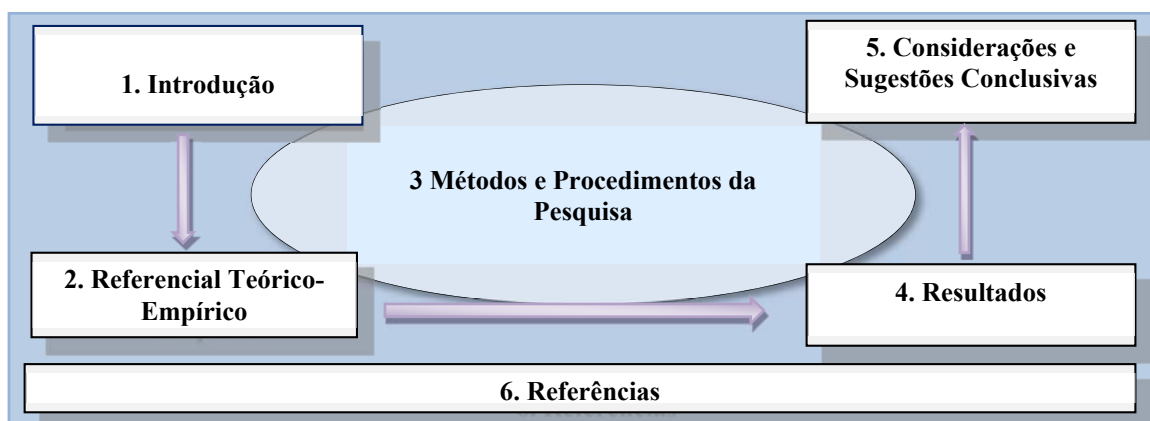
A pesquisa possibilita o conhecimento de informações que poderão promover o desenvolvimento institucional e a Gestão Pública, servirá como fonte de dados referentes ao impacto da utilização do Pregão Eletrônico pelas Unidades Gestoras Federais do município e ainda possibilitará conhecer em que medida as Micro e Pequenas Empresas do município estão participando e vencendo os Pregões Eletrônicos realizados para que se possa implementar ações no sentido de melhorar esta participação.

Dado o exposto, este trabalho contribuirá para a discussão que gira em torno do aproveitamento do poder de compras do estado para a promoção do desenvolvimento local do ponto de vista acadêmico, teórico e empírico, buscando identificar a competitividade das empresas locais no mercado institucional governamental.

O Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração possui a Linha de Pesquisa *Sustentabilidade na Amazônia*, com o Eixo *Sustentabilidade e Produtividade na Amazônia*, que pressupõe viabilidade da relação que mantém em equilíbrio o sistema socioeconômico com o ecossistema; assim, o tema abordado possui vinculação com o programa por buscar o fomento do desenvolvimento das empresas locais de modo que seja ampliada a oferta de empregos e a população não necessite de instituir práticas predatórias ao meio ambiente para garantir a subsistência da família.

1.4 Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, conforme pode ser observado na Figura 1. A síntese do conteúdo apresentado consiste no seguinte:

Figura 1 - Estrutura da Dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro capítulo é intitulado “Introdução” e apresenta a contextualização da pesquisa, o problema a ser investigado, os objetivos a serem atingidos, a justificativa da pesquisa e a estrutura utilizada para a apresentação do relatório.

No segundo capítulo, “Referencial Teórico-Empírico”, aborda-se os principais conceitos que possuem relação com o desenvolvimento local, apontamentos sobre sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável, definições acerca das compras públicas no Brasil e suas particularidades, dados sobre compras públicas sustentáveis e a relação das compras públicas no Brasil com as pequenas empresas.

O capítulo 3 da dissertação contempla a “Metodologia do Estudo”. Apresenta-se uma breve contextualização sobre o município de Porto Velho, as concepções filosóficas adotadas para o estudo, a classificação da pesquisa, do objetivo geral e dos objetivos específicos, os procedimentos para coleta de dados, a forma de coleta e os bancos de dados utilizados, a unidade de análise, e a operacionalização da pesquisa com o passo a passo.

No capítulo 4, são apresentados os resultados encontrados sobre as licitações das Unidades Gestoras federais com sede em Porto Velho no ano de 2016, as variáveis de importância para as MPE da cidade de Porto Velho em relação aos pregões eletrônicos oriundos das unidades gestoras federais no município, as MPE partícipes das licitações federais em Porto Velho no ano de 2016 e a percepção das MPE com relação ao mercado institucional federal. Além disso, discute-se os resultados encontrados a partir dos constructos teóricos apresentados.

No capítulo 5, são feitas as considerações e sugestões conclusivas, apresentadas as principais contribuições, as limitações encontradas ao longo de sua construção e sugestões para pesquisas futuras.

Por fim, no capítulo 6 são apresentadas as referências bibliográficas, abrangendo as obras e documentos citados, assim como as principais fontes de pesquisa. Em anexo, apresenta-se o questionário utilizado para suporte à pesquisa junto aos gestores das micro e pequenas empresas do município de Porto Velho cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do governo federal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica, com os principais conceitos discutidos. A fundamentação teórica desta dissertação encontra-se dividida em três blocos de conhecimento. No primeiro, são apresentadas as definições acerca do desenvolvimento local. Avançando no conhecimento, são apresentadas as definições de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Por fim, são abordadas as particularidades que envolvem as compras públicas no Brasil, discorrendo-se sobre as contratações públicas sustentáveis e o tratamento favorecido e diferenciado dispensado às MPE.

2.1 Desenvolvimento local

Investimentos em macroestratégias que visavam a melhorias de condições infraestruturais, realizados nos anos 1960 e 1970 no Brasil e em outros países subdesenvolvidos, tiveram resultados divergentes do esperado. Isto porque os investimentos concentraram a economia em áreas e pessoas privilegiadas, restando para a população as dívidas e deterioração social (ÁVILA, 2000).

Como resposta aos resultados alcançados, a partir de meados dos anos 1980, o governo brasileiro iniciou a utilização de estratégias governamentais visando ao desenvolvimento no contexto regional. Para Cabugueira (2000), neste período, o desenvolvimento econômico local converte-se na estratégia de desenvolvimento territorial dominante, quando se abandona o pensamento de que a economia se correlaciona apenas com as decisões da administração central do Estado e das grandes empresas.

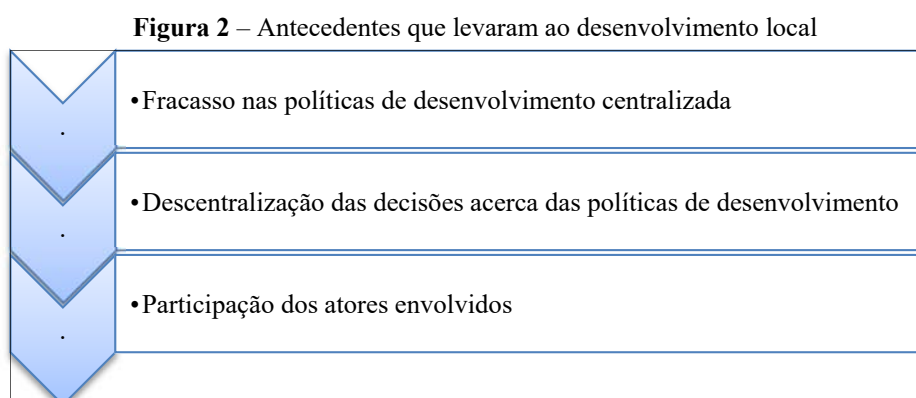
Corroborando, Coelho (2000) diz que a partir da mudança do papel do Estado nacional enquanto único agente organizador da sociedade e promotor do desenvolvimento econômico, o poder local passou a assumir papel de destaque na execução de estratégias regionais e locais de desenvolvimento, em função de sua proximidade com agentes econômicos e com atores estratégicos para a mobilização da sociedade civil.

Observa-se então uma descentralização das decisões em torno do desenvolvimento. Esta descentralização se justifica, pois, de forma geral o desenvolvimento de um país não ocorre de forma homogênea, são acontecimentos localizados e incorporados às características econômicas, técnicas, culturais e sociais que, no conjunto, desenvolvem uma nação. Nesse sentido, Boisier (2005) afirma que o desenvolvimento é claramente um fenômeno local no sentido geográfico e sistêmico, e não nacional na mesma direção, pois o conceito de

desenvolvimento global é apenas uma abstração construída em médias. Para o autor, o termo “um país desenvolvido” raramente se refere à superfície inteira, mas sim aquele que tem uma alta proporção de sua área de terra e da população em tal condição.

Cabe destacar que o processo de desenvolvimento provoca transformações dinâmicas não apenas nos modos de produção e na tecnologia, mas também nas instituições sociais, políticas e econômicas (MULS, 2008). As políticas de desenvolvimento local, de acordo com Ávila (2000), buscam gerar a consciência de que a função do governo não se concentra em resolver os problemas, necessidades e aspirações locais, mas sim estimular as comunidades no sentido de que elas mesmas se despertem, mobilizem suas potencialidades de evolução qualitativa e quantitativa de vida, bem como as condições culturais, sociais, ambientais e materiais de sua concreta existência.

Assim, de acordo com Vázquez-Barquero (2000, p. 10), “no início dos anos oitenta ocorre uma mudança profunda na política econômica, quando os atores locais e regionais iniciam ações destinadas a influenciar os processos de crescimento das ações de economias locais” (tradução nossa). Nesse sentido, de acordo com os autores citados, é possível construir a Figura 2 apresentando uma síntese dos acontecimentos que levaram à alteração na política de desenvolvimento deixando a administração centralizada e partindo para o desenvolvimento local.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ávila (2000) e Vázquez-Barquero (2000)

Segundo, Ávila (2000) e Vázquez-Barquero (2000), o desenvolvimento local surge de uma descentralização das políticas públicas e também da participação ativa dos atores envolvidos. Para Martins (2002), o desenvolvimento não é apenas o progresso material e modernização tecnológica, uma vez que a dimensão humana do desenvolvimento tem como foco a valorização das pessoas em sua plenitude, que supõe crescimento econômico não como

fim, mas como meio de reduzir as privações e as aflições das pessoas. Deste modo, por serem os maiores beneficiados do desenvolvimento, é preciso que haja o comprometimento dos atores locais para que este se concretize.

Amaral Filho (2001) disserta sobre o modelo de desenvolvimento, que parte das potencialidades socioeconômicas originais do local, e não mais do planejamento e da intervenção conduzidos pelo Estado nacional. Segundo o autor, a definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado; os atores locais participam do processo e se beneficiam dos rendimentos originados com o fruto de seus esforços, possibilitando que a riqueza gerada no local permaneça no próprio local, fortalecendo a economia ao gerar emprego e renda.

Martins (2002) observa a tendência de se pensar e planejar o desenvolvimento mais humano, considerando o homem como sujeito e beneficiário simultaneamente, as pessoas devem participar ativamente e não apenas se beneficiarem. Corroborando com a afirmação de Vázquez-Barquero (2000), assim a política de desenvolvimento local começa uma resposta das comunidades locais aos desafios apresentados pelos fechamentos de empresas, desindustrialização e o aumento do desemprego.

Santos, Souza e Pereira (2014) afirmam que o desenvolvimento depende da capacidade da região de criar um conjunto de diretrizes políticas, institucionais e sociais capazes de direcionar o crescimento fomentado por forças exógenas, ou seja, ativação social da população local/regional. Essa força é essencialmente endógena e está associada ao aumento da autonomia e da capacidade para reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento. A afirmação dos autores vai ao encontro do texto de Vázquez-Barquero (2000), que defende que o desenvolvimento econômico é resultado da utilização do potencial e do excedente gerado localmente, bem como a atração de recursos externos.

Tem-se, então, que desenvolver uma localidade implica empreender iniciativas a partir do potencial e isso depende em boa parte da população, do empresariado e da administração local (REIS *et al.* 2006). Diante do exposto, é possível verificar que o desenvolvimento será resultante da associação de fatores políticos, institucionais e sociais do ambiente e o engajamento dos atores. A junção dessas variáveis é que cria o ambiente propício ao desenvolvimento local, o qual Boisier (2005, p.5) define como

[...] um fenômeno dependente do caminho que historicamente evolui e, como tal, sempre começa em um lugar (ou vários, mas não em todos), enquanto um processo essencialmente endógeno (embora o seu material de base possa ser consideravelmente

exógeno) fornecido descentralizado, e sempre com dinâmica capilar de tipo “de baixo para cima e para os lados”. (Tradução nossa)

Nesse sentido, Amaral Filho (2001) diz que o desenvolvimento endógeno não deve ser visto como um modelo apriorístico nem como um sistema fechado em sua própria carapaça. Por outro lado, qualquer definição a ser dada ao desenvolvimento da região deve vir, antes de tudo, de um certo consenso endógeno relativo à região. Deste modo, Ávila (2000) esclarece sobre a necessidade de conhecimento de algumas definições para que se possam compreender de fato os conceitos do desenvolvimento local. Os conceitos apontados pelo autor estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos necessários ao entendimento de desenvolvimento local

Conceitos	Descrição	Autores
Núcleo conceitual	Consiste essencialmente no efetivo desabrochamento das capacidades, competências e habilidades de uma “comunidade definida” (portanto com interesses comuns e situada em determinado território ou local com identidade social e histórica), no sentido de ela mesma se tornar paulatinamente apta a agenciar e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, planejar, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios, assim como a “metabolização” comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito.	Ávila (2000) Amaral Filho (2001)
Agente impulsionador do desenvolvimento	A própria comunidade assume o agenciamento do seu desenvolvimento e os agentes externos são os que se envolvem participando, inclusive, no sentido de “combustíveis” e “baterias” que acionam o “motor da comunidade” para que ela mesma pouco a pouco se torne capaz de tracionar o progresso de suas condições e qualidade de vida, sob todos os pontos de vista (social, econômico, cultural, etc.), inclusive no que se refere à contínua atração e metabolização de contribuições exógenas alimentadoras.	Ávila (2000) Amaral Filho (2001) Martins (2002)
Interação dos fatores exógenos e endógenos	Os fatores endógenos e exógenos interagem no processo de desenvolvimento local; convém frisar que nem os primeiros e nem os segundos, isoladamente, significam ou produzem desenvolvimento, ambos se limitam a meras condições para o desenvolvimento. Há que se somarem e necessariamente interagirem estratégias de dinâmicas exógenas e endógenas, visto que a primeira sem a segunda se afiguraria a mera ‘caiação desenvolvimentista’, e a segunda sem a primeira funcionaria como mecanismo de puro isolamento societário.	Ávila (2000) Amaral Filho (2001)
Delimitação do território para o desenvolvimento local	Comunidade média ideal para desencadear o desenvolvimento local são as “comunidades municipais”. Nesse nível de comunidade os relacionamentos primários e secundários tendem a se equilibrar a sede municipal constitui o ponto de confluência inclusive das interações espontâneas e informais dos bairros e/ou distritos. O ideal é que desenvolvimento local se proceda de fato a partir dos bairros e se articule, dinamize e equilibre no âmbito de toda a municipalidade, através de meios estrategicamente planejados para isto, como os da criação de conselho municipal de desenvolvimento.	Ávila (2000)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Ávila (2000)

A análise do Quadro 1 permite extrair o núcleo conceitual do desenvolvimento local. O desenvolvimento local ocorre a partir do desabrochamento das potencialidades da comunidade; assim, tem-se que o agente impulsionador é a própria comunidade, porém, não se trata de um circuito fechado e sim existe a interação dos fatores exógenos e endógenos, uma vez que além dos estímulos às potencialidades locais tem-se o aproveitamento das oportunidades externas. Por fim, verifica-se que a delimitação territorial para o desenvolvimento local geralmente é o município. Vázquez-Barquero (2000, p. 12) complementa:

Em suma, a política económica local é uma abordagem *bottom-up* para a política de desenvolvimento em que os atores locais possam desempenhar o papel central na definição, execução e controle. Nas suas formas mais avançadas, os atores locais são organizados para formar redes que servem como uma ferramenta para o conhecimento e a aprendizagem da dinâmica do sistema e instituições produtivas e chegar a acordo sobre iniciativas e implementar ações que integram estratégia de desenvolvimento local.

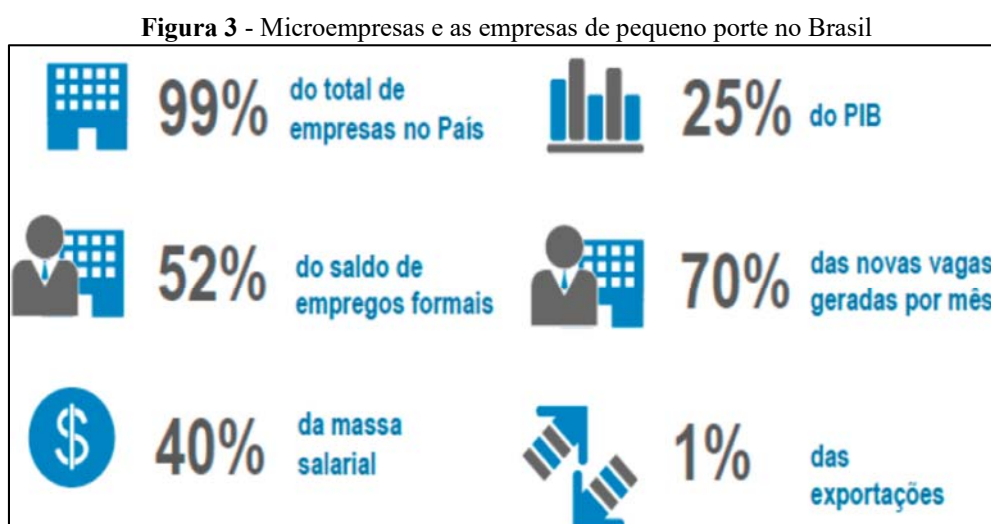
A comunidade então se caracteriza como elemento principal na política de desenvolvimento local, sendo a responsável por definir e executar as tarefas necessárias para a concretização do desenvolvimento. Em outra abordagem, Sachs (2004) defende que o crescimento rápido impulsionado por empresas modernas tende a concentrar a riqueza e a renda nas mãos dos poucos que as controlam, relegando aos demais a substituição do trabalho pelo capital. Segundo o autor, o crescimento econômico, mesmo quando rápido, não traz desenvolvimento, a menos que gere emprego e contribua para a redução da pobreza e das desigualdades. Daí a necessidade de se ter uma estratégia dupla, na qual também se dê atenção às oportunidades para o que pode ser chamado de crescimento puxado pelo emprego.

Para Schumpeter (1976) o empreendedor é componente fundamental do processo de desenvolvimento econômico, uma vez que este introduz novos produtos e serviços no mercado por meio de um processo chamado de destruição criativa, ou seja, a substituição de produtos e serviços antigos, por outros mais eficientes. É nesse sentido que se encontra a teoria do desenvolvimento endógeno, propondo que as melhorias incluem tanto inovações radicais quanto as incrementais, isto é, também sobre as alterações de engenharia de produtos, métodos e organizações que permitem a empresas e sistemas de empresas responderem de forma eficaz aos desafios da concorrência (VÁZQUEZ-BARQUERO 2000).

Segundo Gomes (2005), o processo de desenvolvimento requer a geração de emprego e renda para a população, e nos países em desenvolvimento, as pequenas empresas podem contribuir para a criação de novos postos de trabalho.

Diante das definições apresentadas, pode-se apresentar o entendimento de desenvolvimento local proposto para esta pesquisa. Desse modo, o modelo de desenvolvimento para análise dos resultados desta dissertação é o apresentado por Sachs (2004). Em conjunto com as demais definições, chega-se ao constructo de que pequenas empresas possuem uma maior potencialidade de geração de emprego e renda para a população que, se fomentada, proporcionará o desenvolvimento local no município.

SEBRAE (2013) defende o apoio aos pequenos negócios como forma de estimular o desenvolvimento local e reduzir a dependência de recursos do Estado e da União, melhorando o ambiente empreendedor e assumindo a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, por meio do aproveitamento das vocações econômicas, recursos e potencialidades locais. Brasil (2013) apresenta a Figura 3 com relevantes dados do segmento econômico composto pelas microempresas e empresas de pequeno porte no país.



Fonte: Brasil (2013)

Observa-se que as pequenas empresas são maioria absoluta no segmento empresarial, totalizando 99% das empresas, sendo responsável pela maioria dos empregos formais embora possuam participação no PIB inferior às grandes empresas; ainda assim, a média salarial é próxima à das grandes empresas.

Brasil (2013) afirma ainda que as MPE geram emprego, renda, cidadania para os cidadãos que buscam no trabalho a sua ocupação e sua valorização como indivíduo; participam da economia do país, servindo como ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social e econômico, gerando mais de 52% dos empregos formais com uma participação de cerca de 25% do PIB brasileiro. Assim, o segmento atua como agente de inclusão social e econômica por gerar postos de trabalho e renda para os envolvidos.

Vázquez-Barquero (2000) alerta que a globalização faz com que os sistemas empresariais, instituições e organizações de diferentes sociedades se relacionem entre si e adaptem-se às condições de cada ambiente sendo mais capaz de competir, tendo um sistema de instituições que lhes permite produzir bens públicos e gerar relações de cooperação entre os atores que impulsionam a aprendizagem e a inovação. A globalização possibilitou para alguns a ampliação de suas fronteiras, mas outros sofrem com a restrição de suas atividades devido à alta competitividade ocasionada pela oferta de produtos externos que geralmente possuem preços mais acessíveis.

Diante do exposto, é fundamental ter presente que os governos são importantes atores econômicos e, portanto, o uso adequado dos investimentos públicos pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população. Assim, a utilização do poder de compras do governo em prol do desenvolvimento terá resultados expressivos.

A construção dos conceitos de desenvolvimento regional e políticas públicas é um processo amplo e de debate permanente como nova maneira de promover o desenvolvimento, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das comunidades, com capacidade de suprir suas necessidades mais imediatas, e de incrementar o intercâmbio externo por meio de ações conjuntas (SANTOS; SOUZA; PEREIRA, 2014).

Para a efetivação da utilização do poder de compras do estado como promotor do desenvolvimento é necessária a mobilização dos diversos atores locais; para tanto, Muls (2008) defende a formação de redes entre organismos e instituições locais possibilitando uma maior cooperação entre empresas. Essas medidas são instrumentos que possibilitam novas formas de inserção produtiva e uma atenuação das desigualdades sociais; vale ressaltar que estas medidas não substituem a ação do mercado ou a ação estatal, mas se sobrepõem a estas na medida em que os atores locais elaboram, a partir de suas instituições, uma estratégia de desenvolvimento local.

A constituição de instituições formais locais é um passo importante para o início de um processo de desenvolvimento e para a construção de uma identidade territorial que permita aos atores locais promoverem uma reação autônoma. As instituições locais são representadas pelo poder público, pelo tecido empresarial e pela sociedade civil organizada, e sobre esta base se complementarão as redes e as relações formais e informais (MULS, 2008). Verifica-se, então, a necessidade da participação dos diversos segmentos da sociedade na busca pelo desenvolvimento local; assim, a academia, os gestores públicos e privados e os demais

membros da comunidade devem interagir proativamente no intuito de criar as possibilidades para o desenvolvimento.

O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas, para que seja efetivo faz-se necessário que seja sustentável, pois de nada serve o desenvolvimento que compromete o atendimento das necessidades das futuras gerações.

2.2 Sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável

Com a revolução industrial, a humanidade acreditou por muito tempo que era necessário apenas promover o crescimento econômico para que o padrão de vida da população pudesse subir (KIECKHÖFER, 2008); porém, a finitude dos recursos naturais levou a uma tomada de posição quanto aos impactos das atividades humanas nos ecossistemas de nosso planeta (VILLAC; BLIACHERIS, 2013). Em paralelo, os problemas ambientais, em especial os relacionados com o aquecimento global, potencializaram a atenção às questões de sustentabilidade, especialmente em matéria de meio ambiente (ADJEI, 2010).

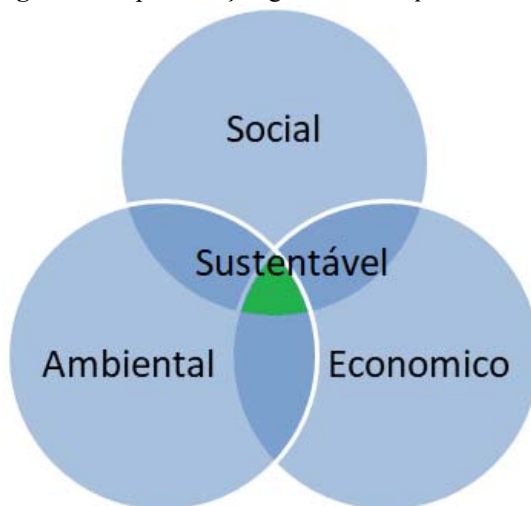
De acordo com Nascimento (2012), a sustentabilidade possui duas origens: a primeira, correlacionada com a biologia, refere-se à capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas em face ao uso abusivo dos recursos naturais, desflorestamento, terremoto, tsunami, fogo; já a segunda, ligada à economia, surge em face da percepção crescente de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo não tem possibilidade de perdurar, ou seja, da percepção da finitude dos recursos naturais.

Problemas ambientais como as chuvas ácidas sobre os países nórdicos levaram a Suécia, em 1968, a propor ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) a realização de uma conferência mundial visando à redução da emissão de gases responsáveis pelas chuvas ácidas, resultando na Conferência de Estocolmo, em 1972. Durante os preparativos da conferência, países desenvolvidos e não desenvolvidos entraram em um impasse sobre a temática. Os primeiros definiam a defesa do meio ambiente como o ponto central da Conferência, os outros focavam o combate à pobreza. Como solução, a questão ambiental deixou de ficar restrita ao meio natural e englobou o espaço social. Graças a esse embate, o binômio economia e meio ambiente é substituído por uma tríade, introduzindo-se a dimensão social (NASCIMENTO, 2012).

De forma geral, a questão ambiental é tratada em primeiro plano quando se busca o conceito de sustentabilidade (OLIVEIRA; SANTOS, 2015), porém, este reducionismo em sua definição pode levar a desconsiderar o compromisso com as dimensões social e econômica. Sobre o tema, Villac e Bliacheris (2013) apontam que sustentabilidade não se restringe à preservação dos recursos naturais; segundo os autores, é consenso a existência de ao menos três pilares a serem considerados conjuntamente, sem hierarquia ou prevalência entre eles, a saber: ambiental, social e econômico.

Nesse sentido, corrobora Kieckhöfer (2008), para que seja sustentável, é necessário considerar aspectos referentes a questões sociais e ecológicas, assim como questões econômicas dos recursos vivos e não vivos e as vantagens de curto e longo prazo de ações alternativas. Assim conclui Nascimento (2012, p.55): “um consenso se estabeleceu – o desenvolvimento sustentável compõe-se essencialmente de três dimensões, embora muitos autores, como Ignacy Sachs considerem a relevância de várias outras dimensões”. As três dimensões da sustentabilidade ficaram conhecidas na literatura como os três pilares da sustentabilidade e passaram a ser representadas pelo *Triple-Bottom Line* apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Apresentação gráfica do *Triple-Bottom Line*



Fonte: Adjei (2010)

Analisando-se a figura em conjunto com as definições anteriormente citadas verifica-se que a sustentabilidade é atingida ao se conciliar os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Assim, faz-se necessário apresentar no Quadro 2 a definição de cada uma das dimensões da sustentabilidade.

Quadro 2 – dimensões da sustentabilidade

Dimensão	Descrição
Ambiental	Modelo de produção e consumo compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural. Trata-se, portanto, de produzir e consumir de forma a garantir que os ecossistemas possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência.
Econômica	Aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais, com destaque para recursos permissivos, como as fontes fósseis de energia, e os recursos delicados e mal distribuídos, como a água e os minerais. Trata-se daquilo que alguns denominam como ecoeficiência, que supõe uma contínua inovação tecnológica que nos leve a sair do ciclo fóssil de energia (carvão, petróleo e gás) e a ampliar a desmaterialização da economia.
Social	Uma sociedade sustentável, onde todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social.

Fonte: elaborado a partir de Nascimento (2012)

Verifica-se pelo Quadro 2 que a dimensão ambiental visa à utilização do meio ambiente na medida em que a capacidade de autorrecuperação suporta de modo a não extinguir os recursos naturais; a dimensão econômica se preocupa com a ecoeficiência das ações, inovação tecnológica e a busca por alternativas renováveis de fontes de energia; já a dimensão social visa à redução das desigualdades e à conscientização dos atores envolvidos. A solidariedade com as próximas gerações, de acordo com Nascimento (2012), introduz, de forma transversal, a dimensão ética.

Todavia, ações em prol da sustentabilidade nem sempre são bem recepcionadas ou executadas na medida necessária para surtirem os efeitos requeridos. Nesse sentido, de acordo com Nascimento (2012), dez anos depois da reunião de Estocolmo a ONU realizou a avaliação dos resultados e comprovou que os esforços empreendidos não foram suficientes. Esta constatação motivou a formação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), a qual culminou no relatório de 1987 (*Our common future*), uma agenda global visando conciliar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, denominado de Desenvolvimento Sustentável. A CMMAD agiu sob a direção da ex-primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland; assim, o relatório final ficou conhecido como “Relatório de Brundtland”.

Oliveira e Santos (2015) dizem que sustentabilidade é condição a longo prazo que carece de processo de aproximação para que se chegue neste fim, e esse é o desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável segundo os autores encontra-se em expansão, suas fronteiras são ampliadas de forma a conseguir

abarcam a complexidade que envolve a temática. Nesse sentido, Nascimento (2012, p. 51) afirma que sobre o termo desenvolvimento sustentável “[...] há um verdadeiro mar de literatura que aborda o tema das maneiras mais diversas”.

Nascimento (2012) e Oliveira e Santos (2015) apontam o surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável no relatório de Brundtland, *Our Common Future*, de 1987, por meio do qual a *World Commission on Environment and Development* - WCED apresentou a necessidade de repensar os modelos de desenvolvimento socioeconômicos vigentes à época.

Villac e Bliacheris (2013), parafraseando o relatório de Brundtland, afirmam que desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Já Alencastro, Silva e Lopes (2014) analisam o termo desenvolvimento sustentável de forma fragmentada: “desenvolvimento” faz oposição ao modelo de crescimento econômico pós Revolução Industrial, que considerava índices de produtividade e renda per capita, mas não observava outros fatores, como os de ordem social e ambiental, e a expressão “sustentável”, como qualificativo foi adicionado ao conceito de “desenvolvimento”, devido à percepção acerca do esgotamento dos recursos naturais.

O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas acompanhadas inevitavelmente de transformações tecnológicas do contorno natural, diferentemente do crescimento que é relacionado ao aumento de tamanho (ficar maior), o desenvolvimento trata da realização de um potencial (ficar melhor) (KIECKHÖFER, 2008).

Nesse sentido, Oliveira e Santos (2015) sintetizam a definição de desenvolvimento sustentável como um caminho de mudança endógena deliberada (melhoria) que mantém ou aumenta a sustentabilidade, ao responder às necessidades da população. Para os autores, o desenvolvimento sustentável é o equilíbrio entre a satisfação das necessidades humanas e a proteção do ambiente natural para que as necessidades, atuais e futuras, possam ser satisfeitas.

Na sua assimilação pela sociedade, encontra-se a possibilidade da adoção de medidas que venham efetivamente a mudar o rumo do desenvolvimento, levando-o da jaula do crescimento econômico material para a liberdade do desenvolvimento humano, enquanto ampliação das oportunidades (NASCIMENTO, 2012, p. 52).

Portanto, diante das definições expostas, infere-se que o desenvolvimento é a melhoria das condições de vida das pessoas mediante o atendimento da demanda dos seres

humanos e atinge o patamar sustentável quando consegue promover a satisfação das necessidades sem comprometer a capacidade de suporte dos ecossistemas para que este atenda as demandas das gerações futuras.

As discussões sobre o desenvolvimento sustentável, conforme se pode observar nas definições citadas, estão assentadas na ideia do *Triple Bottom Line*. Adota-se o conceito amplo de sustentabilidade, pois ao se associar, por exemplo, as dimensões econômica e ambiental, pensa-se nas alternativas de geração de renda e de uma utilização não depredadora da natureza resultantes da valorização dos modos de viver e de produzir de segmentos situados nas margens da dinâmica econômica global, como os povos de diversas origens distantes dos grandes centros.

Alencastro, Silva e Lopes (2014) alertam que o atendimento das demandas do desenvolvimento vai além do simples atendimento das necessidades básicas, considerando que o desenvolvimento deve contribuir para que as pessoas tenham acesso àquilo que consideram relevantes para sua qualidade de vida.

A pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional (BRUNDTLAND, 1987 apud NASCIMENTO, 2012, p. 54).

A declaração sobre o direito ao desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabeleceu que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, sendo seu sujeito central a pessoa humana. Sobre o assunto, Villac e Bliacheris (2013) apontam como dever do Estado a adoção de medidas que assegurem o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, por meio de políticas nacionais visando ao bem-estar de toda a população, com base em sua participação ativa, livre e significativa, no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios resultantes.

O conceito de desenvolvimento sustentável está presente no ordenamento jurídico brasileiro, a expressão é utilizada em leis e decretos de diferentes áreas temáticas e objetivando a implementação de políticas públicas variadas, demonstrando que a sustentabilidade não se restringe a um dos pilares isoladamente, mas à conjugação deles: ambiental, social e econômico.

Na Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento sustentável pode ser identificado na interpretação sistemática dos artigos 225, caput e 170, VI, assentado que

ao Estado incumbe a preservação ambiental e que a defesa do meio ambiente é também um dos princípios norteadores da ordem econômica (VILLAC; BLIACHERIS, 2013).

No cenário internacional, de acordo com Alencastro, Silva e Lopes (2014), o desenvolvimento sustentável e a percepção acerca das consequências ambientais do consumo alcançaram difusão mundial a partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

A Conferência do Rio de Janeiro consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e gerou a Agenda 21, documento que tratava das mudanças de padrões de produção e consumo, propugnando a participação ativa dos governos nesse processo, enquanto órgãos reguladores, mas também como compradores com significativo peso na atividade econômica de seus respectivos países (VILLAC; BLIACHERIS, 2013).

Nesse sentido, Alencastro, Silva e Lopes (2014) identificam alterações no enfoque das discussões relacionadas aos problemas ambientais a partir da década de 1990. Segundo os autores, os questionamentos acerca dos padrões de consumo ganham espaço em detrimento das abordagens dos problemas relacionados com a atividade produtiva, surgindo expressões como “consumo sustentável”, “consumo consciente” e “consumo responsável”, para denominar o uso de bens e serviços ambientalmente menos impactante, de forma a não comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras.

Assim, a partir da Rio 92, as autoridades e líderes de diversos países verificaram que se tornava fundamental a adoção de medidas que possibilitassem o desenvolvimento, contudo sem prejudicar o meio ambiente. Porém, segundo Solla (2012, p. 10)

[...] o mundo atravessa múltiplas crises no âmbito dos três pilares do desenvolvimento sustentável. No pilar ambiental, intensifica-se a ocorrência de fenômenos climáticos, agravados pela perda da biodiversidade e pelo avanço de processos de desertificação; no social, aumentam o desemprego e as desigualdades sociais; e, no econômico, a crise econômico-financeira tem colocado em cheque o atual modelo produtivo – intensivo no uso de recursos naturais e frágil na eliminação da pobreza.

Assim, o embate entre a visão dos países desenvolvidos, sobretudo os europeus, e a dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, que se anunciou nos anos 1970, persiste e teve continuidade na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (NASCIMENTO, 2012), no Rio de Janeiro em 2012, a chamada Rio+20. A Rio+20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir

a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas (PIMENTA; NARDELLI, 2015).

De acordo com Solla (2012), a Rio+20 estabeleceu uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, caracterizando-se como um importante ponto de partida para a construção do futuro que queremos. Nesta conferência ficou definido que o desenvolvimento sustentável é o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental (PIMENTA; NARDELLI, 2015).

Segundo dados do site oficial brasileiro dessa conferência, a Rio+20 abordou dois temas principais, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Diversos assuntos relevantes no cenário socioambiental foram debatidos na RIO+20, tais como as mudanças climáticas, as emissões de gases de efeito estufa e os mecanismos para incentivar a Economia Verde, resultando no relatório *The Future We Want* (Futuro que queremos) (PIMENTA; NARDELLI, 2015).

Vale ressaltar que a participação da sociedade civil movimentou as discussões junto às autoridades em favor do consumo responsável que é, atualmente, uma preocupação de todos (PIMENTA; NARDELLI, 2015). A discussão em torno do consumidor indivíduo passou por uma ampliação, resultando na percepção de que as instituições, públicas e privadas, também são consumidoras expressivas de bens e serviços e consequentemente também são responsáveis pela promoção do desenvolvimento sustentável (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Ficou acordado entre os países na Rio+20 a necessidade de estabelecer alguns objetivos de desenvolvimento sustentável a fim de promover ações de desenvolvimento humano e combate à pobreza. Passa-se, então, a considerar o governo como um agente fomentador do desenvolvimento sustentável por meio das licitações públicas, em que os agentes públicos realizam políticas públicas em prol da sustentabilidade; esta ação promove os três pilares, quais sejam: ambiental econômico, e social, dimensões que devem nortear a gestão pública no Brasil.

A função do Estado não se limita a racionalizar custos, mas a potencializar os benefícios sociais de suas políticas. Assim, para o suprimento dos bens e serviços demandados, as compras públicas devem potencializar as ações dos governos fundamentadas na inclusão social e na preservação ambiental, produzindo um efeito cascata sobre os fornecedores, multiplicando investimentos na direção da sustentabilidade (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Assim, as contratações do setor público precisam considerar questões de sustentabilidade para que os objetivos de desenvolvimento sejam alcançados sem muitos danos à sociedade e ao meio ambiente (ADJEI 2010). Deste modo, apresentar-se-iam em pé de igualdade três cláusulas gerais que passam a formatar as licitações e contratações promovidas pela Administração: Isonomia; Vantajosidade e Sustentabilidade (VILLAC; BLIACHERIS, 2013).

2.3 Contratações públicas sustentáveis

A agenda política da Administração Pública brasileira destaca cada vez mais a importância da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável; assim, as contratações públicas sustentáveis se destacam na implementação das políticas públicas de sustentabilidade, pois possibilitam o uso do poder de compra do Estado como instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, caracterizando-se como indutor de transformações estruturais nos setores produtivos e de consumo (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, Adjei (2010) argumenta que as contratações do setor público devem considerar questões de sustentabilidade, sendo os gastos públicos direcionados a produtos e serviços que promovam o desenvolvimento sustentável. As contratações públicas sustentáveis referem-se à integração das preocupações com os impactos sociais e ambientais nas contratações realizadas pelos órgãos do setor público e podem ser definidas como um processo no qual os órgãos governamentais procuram inserir critérios de sustentabilidade para a aquisição de bens e contratação de serviços (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

O tema é regulamentado no âmbito do Governo Federal pelo Decreto nº 7.746, em 5 de junho de 2012. Este Decreto estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal. O regulamento estabelece o que são diretrizes de sustentabilidade:

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – **preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;**
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – **maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;**
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras. (**Grifos nossos**) (BRASIL 2012)

Observa-se, então, que a sustentabilidade não é formada apenas pela proteção à natureza, mas também por critérios sociais e econômicos. O regulamento possibilita que a administração inclua exigências no instrumento convocatório que poderão aumentar o valor nominal dos produtos a serem adquiridos, mas que possibilitam o atendimento de outras demandas da sociedade. Oliveira e Santos (2015) discorrem que a compra pública sustentável permite o atendimento das necessidades por meio da compra do produto/serviço que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade.

A inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações, segundo Villac e Bliacheris (2013), permite ao Estado a redução dos impactos negativos de suas atividades sobre a saúde humana e o meio ambiente, critérios estes que se relacionam à produção, consumo e descarte, assim como exigências específicas na execução contratual, contribuindo para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O orçamento de compra do governo é considerável, muitas vezes, os órgãos governamentais são os maiores compradores individuais de bens e serviços (ALENCASTRO; SILVA; LOPES 2014) e este montante de recursos não deve ser usado para incentivar produtos/serviços que irão contribuir para a degradação do meio ambiente, uma vez que após o consumo surgirão os gastos para sanar os problemas causados (ADJEI 2010).

Não existe definição estrita de licitação sustentável; assim, Oliveira e Santos (2015, p. 190) afirmam que o:

[...] conceito de compras sustentáveis busca incorporar simultaneamente critérios de eficiência econômica, social e ambiental, algo alinhado à necessidade de se avançar de uma perspectiva seccionada e reducionista para uma visão complexa, que busca entender a realidade numa amplitude de contornos, o que tende a gerar resultados que superam as fronteiras tradicionais de cada política pública, gerando sinergia capaz de potencializá-las.

Adjei (2010) também discorre sobre o tema e afirma que compras públicas sustentáveis constituem um processo pelo qual as instituições públicas satisfazem as suas necessidades de bens e serviços, agregando valor ao dinheiro por meio da geração de benefícios não apenas para a organização, mas também para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que busca minimizar os danos ao meio ambiente.

Por meio das definições de compras públicas sustentáveis (CPS), é possível verificar uma convergência entre os autores para a amplitude do tema, pois a preservação do meio ambiente não é a única abordada, mas também critérios sociais e econômicos das aquisições. Nesse sentido, acredita-se que as CPS são capazes de estimular a inovação, fornecendo ao setor industrial incentivos concretos para o desenvolvimento e fornecimento de bens e serviços

sustentáveis (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014). Há questões sustentáveis sob cada pilar da sustentabilidade que devem ser integradas aos processos de aquisição pública, apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Questões sobre sustentabilidade nas compras públicas

Pilar	Questões	Autores
Ambiental	Os produtos ou serviços contratados provocam impactos ambientais ao longo de seu vida-ciclo (extração de matérias-primas; fabricação; uso e descarte). O produto deve ser ambientalmente harmonioso com o menor impacto sobre o meio ambiente possível. Por exemplo, o uso de energia moderado, utilização de energias renováveis, menor consumo de água.	Adjei (2010)
Social	Os contratos públicos podem ser usados para conduzir melhorias sociais, por exemplo, condições de trabalho dos trabalhadores da construção civil, acessibilidade em edifícios públicos, oportunidades de emprego para grupos marginalizados, proibição do trabalho infantil ou apoiar o comércio justo.	Adjei (2010) Villac e Bliacheris (2013)
Econômico	O termo econômico, neste caso, não se restringe apenas ao preço de compra, mas também significa aquisição eficiente, incluindo custos de uso, tais como o consumo de eletricidade e água, despesas de manutenção e custos de eliminação no final da sua vida. A sustentabilidade econômica nas CPS deve garantir benefício econômico, tanto para a comunidade em que o produto foi fabricado quanto àquela em que foi vendido.	Adjei (2010) Villac e Bliacheris (2013)

Fonte: Elaborado a partir de Adjei (2010) e Villac e Bliacheris (2013)

A sustentabilidade nas compras públicas não se sustenta apenas no critério ambiental, existem outras demandas que podem ser atendidas por meio das aquisições e contratações. Nesse sentido, Villac e Bliacheris (2013) defendem que a licitação também é instrumento para viabilizar políticas públicas como a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades. Assim, as CPS passaram a ser vistas como um relevante instrumento de gestão ambiental passível de ser adotado pelos órgãos públicos, podendo contribuir para o alcance de metas estabelecidas em políticas públicas ambientais e para o cumprimento de ações pactuadas em tratados e acordos internacionais relativos à garantia dos direitos humanos e à proteção dos recursos naturais (ALENCASTRO; SILVA; LOPES 2014).

Segundo Adjei (2010) as compras públicas sustentáveis devem ser executadas por meio da implementação de política deliberada apoiada por instrumentos jurídicos, vontade política e liderança para conduzir o processo de implementação. No Brasil, a viabilidade jurídica das contratações públicas sustentáveis decorre dos compromissos internacionais, da Constituição e da legislação. Leis federais, decretos federais e estaduais e Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN 1/2010 – SLTI) disciplinam a aplicabilidade das

Compras Públicas Sustentáveis. Nesse sentido, o Quadro 4 apresenta legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil.

Quadro 4 – Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil

Legislação	Descrição
Lei Nº 8.666, de 1993	Alterada pela Lei Nº 12.349, de 2010, que modificou o art. 3º, caput, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.
Decreto Nº 2.783, de 1998	Proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.
Lei Nº 10.295, de 2001	Trata da Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e visa à alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.
Decreto Nº 4.059, de 2001	Regulamentou a Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001 e dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.
Decreto Nº 5.450, de 2005	Regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei Complementar Nº 123, de 2006	Estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Nº 5.940, de 2006	Instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.
Lei Nº 12.187, de 2009	Prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.
Lei Nº 11.947, de 2009	Dispõe sobre a alimentação escolar e prevê que 30% dos recursos repassados pela União para os Estados e Municípios devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar.
Instrução Normativa Nº 1, de 2010	Estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.
Lei Nº 12.305, de 2010	Estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
Decreto 7.404, de 2010	Estabeleceu normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Portaria nº 2, de 2010	Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Lei Nº 12.349, de 2010	Aplicação da margem de preferência de até 25% para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e incorporem inovação.
Decreto Nº 7.746, de 2012	Regulamentou o art. 3º da Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração.
MP 573, de 2012	Visa a estimular a indústria nacional por meio da compra de equipamentos por nove órgãos federais: Educação, Justiça, Saúde, Transportes, Planejamento, Desenvolvimento Agrário, Defesa, Integração Nacional e Cidades.
Decreto Nº 8.538, de 2015	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais/ pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo.

Fonte: Adaptado de MMA (2017)

Conforme observado, a legislação sobre o tema atende a diversos segmentos: normas gerais sobre licitações e contratos abarcam a temática, legislação sobre o tratamento diferenciado e simplificado destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, normas sobre resíduos sólidos, consumo de energia elétrica, produção e comercialização de produtos alimentícios, produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio, computadores sustentáveis – TI Verde, estímulo à indústria nacional também são contemplados.

Além disso, a interpretação sistemática de dois dispositivos constitucionais permite concluir que o desenvolvimento sustentável está previsto na Constituição Federal de 1988 (CF88); são eles: o dever de defender e preservar o meio ambiente (artigo 225, “caput”) e o princípio geral da ordem econômica (artigo 170).

Villac e Bliacheris (2013) afirmam que a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, foi a primeira norma específica a tratar das denominadas licitações sustentáveis. Esta lei possibilitou o estabelecimento de critérios de preferência para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. Porém, é possível identificar critérios de sustentabilidade em outros normativos anteriores à lei citada pelos autores.

A Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). Este direcionamento das aquisições gera a criação de mercado para os produtores.

Adjei (2010) defende a utilização dos contratos públicos para trazer o desenvolvimento para zonas desfavorecidas da nação por meio de margens de preferência e/ou outras medidas no processo de aquisição. Nesse sentido, encontra-se a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que desenvolve uma política voltada para as micro e pequenas empresas usando o poder de compra do Estado para incentivar a sua participação nas licitações, fortalecendo o setor, gerando emprego, distribuindo renda e consolidando o mercado.

2.3.1 Tratamento diferenciado para MPE

Por mais de 13 anos, 1993 a 2006, a legislação que trata de licitações, amparada pelo princípio da isonomia, dispensou tratamento igual a todas as empresas que pretendessem fornecer aos órgãos públicos. Brasil (2013) destaca que as compras públicas possuíam status de área meio, um instrumento para prover os bens, serviços e obras necessários para o

funcionamento regular da administração pública, deveriam apenas garantir a lisura na aplicação dos recursos disponíveis pela forma mais célere e transparente, propiciando a obtenção do menor preço possível.

Com a criação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – MPE, Brasil (2006), objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, a Administração Pública brasileira passou a dispensar às MPE tratamento diferenciado e simplificado nas contratações em todas as esferas, o que possibilitou uma ampliação na participação dessas empresas nas licitações públicas.

Esse tratamento diferenciado se justifica devido ao potencial de geração de emprego e renda das MPE que se destacam como importante base de sustentação da economia mundial; no Brasil, elas representam 20% do Produto Interno Bruto (PIB), 60% dos empregos formais e 99% dos estabelecimentos (ROCHA *et al.*, 2013).

O mercado de compras públicas caracteriza uma oportunidade para que as MPE possam alavancar as suas vendas. O SEBRAE (2013), Caldas e Nonato (2013) e Souza *et. al.* (2015) mostram que o fomento às MPE é um instrumento eficaz para o desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. São importantes atores dentro das políticas de compras da administração pública brasileira que fomenta a formalização colaborando na geração de emprego e renda local e regional.

Cabral, Reis e Sampaio (2015), verificou a efetividade dos benefícios concedidos às MPE nas licitações da FIOCRUZ/BA. Nessa mesma linha, Souza *et. al.* (2015) constataram o incremento da participação e contratação de MPE nas compras governamentais mineiras após a implementação de medidas de apoio por parte do Governo Estadual.

De acordo com Sarfati (2013), a definição de micro e pequena empresa não é consensual entre os autores, são utilizadas variáveis, como mão-de-obra empregada, capital investido, faturamento, quantidade produzida. Mas quando o assunto é obtenção de benefícios nas compras governamentais utiliza-se a definição constante da Lei Complementar nº 123/06, em seu artigo 3º: que o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) serão consideradas microempresas; e se possuir receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) serão empresas de pequeno porte (BRASIL 2006).

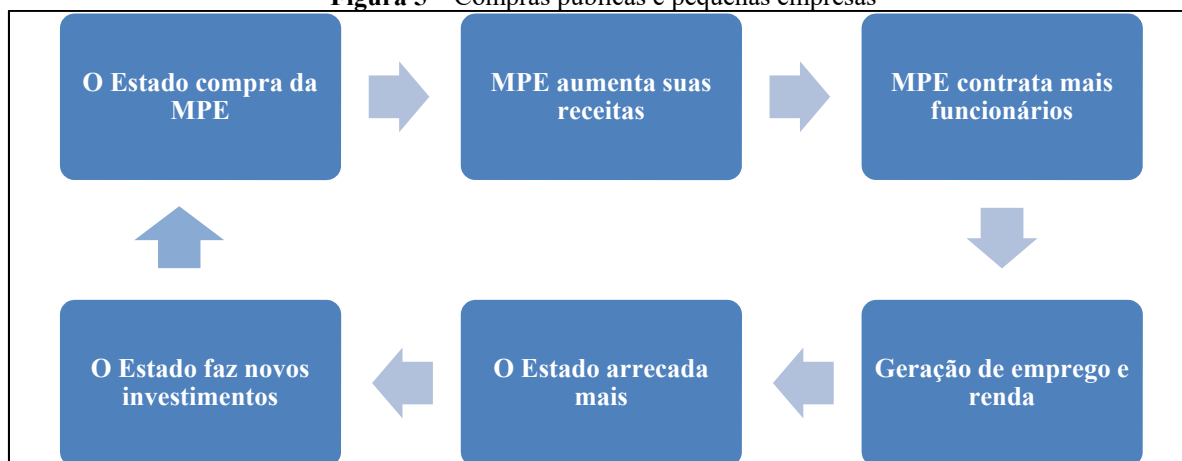
Cabe destacar a redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016, que define como empresa de pequeno porte a empresa que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), porém, seus efeitos serão considerados a partir de 1º de janeiro de 2018 (BRASIL, 2016).

Brasil (2006) criou diversos benefícios para as MPE; no entanto, ainda era necessária a ampliação do tratamento diferenciado para aumentar a participação destas empresas no mercado de compras do setor público. Deste modo, o Governo Federal promulgou em 2014 a Lei Complementar nº 147/14, Brasil (2014), que alterou a Lei Complementar nº 123/06 e ampliou os benefícios destinados a este segmento empresarial.

Entre os benefícios tratados anteriormente está a exclusividade de participação de MPE nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e também a possibilidade de exigência, por parte do órgão gerenciador da licitação, de subcontratação de até 25% do total quando o montante do item ou grupo for superior a este valor (BRASIL, 2015).

Caldas e Nonato (2013) afirmam que o gasto público tem efeito multiplicador, fazendo com que seus fornecedores aumentem, cada qual, seus níveis de consumo e gerem mais empregos. As compras governamentais podem ser utilizadas como ferramenta estratégica de apoio ao desenvolvimento local; nesse sentido, Brasil (2013) justifica a importância do direcionamento de compras governamentais para as pequenas empresas como uma política maior de uso do poder de compra em que a demanda por bens e serviços do Estado é utilizada para o desenvolvimento de setores sensíveis, vulneráveis ou estratégicos da economia, e os resultados são apresentados no diagrama constante da Figura 5.

Figura 5 – Compras públicas e pequenas empresas



Fonte: Adaptado de Brasil (2013)

Da Figura 5 pode-se extrair que o direcionamento das compras públicas para as micro e pequenas empresas promoverá o desenvolvimento, uma vez que o aumento de receitas gera mais empregos, ampliação da arrecadação estatal, novas demandas para as quais será preciso novas aquisições e assim a economia se desenvolverá. Brasil (2013) apresenta o cenário em que o crescimento da demanda por bens e serviços do Estado faz com que as compras públicas passem a ser percebidas como um instrumento para estimular grupos ou segmentos da sociedade.

Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2009) afirma que utilizar recursos públicos para fomentar MPE representa investir estrategicamente recursos públicos em segmentos produtivos locais que, certamente, poderão alavancar o desenvolvimento do município. Esse processo visa contribuir para o desenvolvimento e a competitividade dos pequenos negócios, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

Para SEBRAE (2013), na maioria das cidades brasileiras 99 a 100% das atividades empresariais é composta por pequenos empreendimentos urbanos e rurais e são estas empresas que movimentam a economia local. Em âmbito nacional, este segmento representa 20% do PIB e é responsável por 52,4% dos empregos formais; assim, fortalecer os pequenos negócios é o caminho da prosperidade nos municípios. Dessa forma, justifica-se a necessidade de se dispensar um tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos empreendimentos.

O tratamento diferenciado nas contratações públicas é dispensado a todas as empresas que cumpram os requisitos, independentemente da localização do empreendimento. Porém, como já visto, o Decreto nº 7.746, em 5 de junho de 2012, estabelece como diretrizes de sustentabilidade, entre outras, a preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; e maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local (BRASIL 2012).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 147/2014 incluiu o parágrafo 3º do artigo 48 na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa possibilitando ao gestor, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

No âmbito do Governo Federal, de acordo com o Decreto federal 8.538/15, a microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor.

Conforme observado ao longo deste capítulo, as aquisições e contratações dos órgãos públicos devem considerar não somente a obtenção do bem, mas também buscar a sustentabilidade e possibilitar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Porém, não extingue as funções das compras públicas com estas duas vertentes, existem outras particularidades que, por força de legislação, são exigidas; deste modo, as particularidades que envolvem as compras públicas no Brasil serão abordadas no próximo item.

2.3.2 Compras Públicas no Brasil e suas particularidades

Cada órgão pertencente à esfera pública possui finalidades institucionais próprias, para as quais necessita de pessoal, produtos e serviços com qualidade e quantidade adequados e suficientes. Não é possível atender a todas as demandas somente com a produção verticalizada; assim, faz-se necessária a aquisição no mercado para suprir as necessidades. Sobre o assunto, Villac e Bliacheris (2013) afirmam que as contratações públicas objetivam salvaguardar o interesse público por meio da aquisição de bens, realização de obras e contratação de serviços necessários, possibilitando a realização do bem social pelo Estado.

Compra pública encontra-se definida na Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei nº 8.666/1993, como “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993). A Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) define que, ressalvados os casos previstos em lei, as compras de bens e as contratações de serviços realizadas pelos órgãos de todas as esferas de governo deverão ser precedidas de procedimentos licitatórios que garantam a todos os interessados e habilitados a possibilidade de fornecerem para o ente público.

Observa-se, então, que os órgãos governamentais, para a execução de suas atividades legalmente atribuídas, adquirem no mercado produtos e serviços, via de regra, por meio de procedimento administrativo denominado licitação. A licitação é o procedimento formal por meio do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa. Segundo o Art. 3º da Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do **desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo Nosso)

Observa-se pelo citado artigo que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é objetivo a ser atingido pela licitação, ao lado da garantia de observância ao princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Os objetivos da licitação exigem um maior detalhamento de seus significados, visando a uma melhor compreensão por parte da população; assim, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em um de seus cursos, apresentou o entendimento de cada um deles. O resultado é apresentado no Quadro 5:

Quadro 5 – Objetivos da licitação

Objetivo da Licitação	Descrição
Observância do princípio da isonomia	As regras e condições estipuladas no instrumento convocatório (edital ou convite) deverão propiciar a participação dos interessados do ramo pertinente ao objeto licitado. Tais condições não poderão estar direcionadas a uma determinada especificação (marca) ou fornecedor (licitante), nem tampouco frustrar o caráter competitivo do processo.
Seleção da proposta mais vantajosa para a administração	A proposta selecionada deverá estar de acordo com as especificações e demais condições estabelecidas no instrumento convocatório e conjuntamente ofertar o melhor preço apresentado entre as concorrentes; garantindo que a Administração atendeu ao interesse público na contratação ao propiciar a melhor destinação possível dos recursos públicos.
Promoção do desenvolvimento nacional sustentável	Contratações Públicas Sustentáveis são as que consideram critérios ambientais, econômicos e sociais, em todos os estágios do processo de contratação, transformando o poder de compra do Estado em um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social.

Fonte: Elaborado a partir de ENAP (2015)

Analisando o Quadro 5, constata-se que os objetivos da licitação ampliam a relevância deste instituto na administração. Por meio deste procedimento, o gestor selecionará a proposta mais vantajosa, ou seja, aquela que atenda às necessidades da Administração pelo menor custo possível, também proporcionará a todos igualdade de condições de competição sem fatores limitantes ao passo em que insere critérios no intuito de promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo da licitação ocorreu, segundo Villac e Bliacheris (2013), com a Lei 12.349/10, que alterou o artigo 3º, “caput” e introduziu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos licitatórios. A licitação é um procedimento formal, ou seja, um procedimento que possui forma, possui formalidade; assim, os critérios de julgamento devem ser claros e de amplo conhecimento dos interessados.

De acordo com o Art. 45 da Lei de Licitações, o julgamento das propostas será objetivo; para tanto, faz-se necessário que se defina no instrumento convocatório os critérios que serão

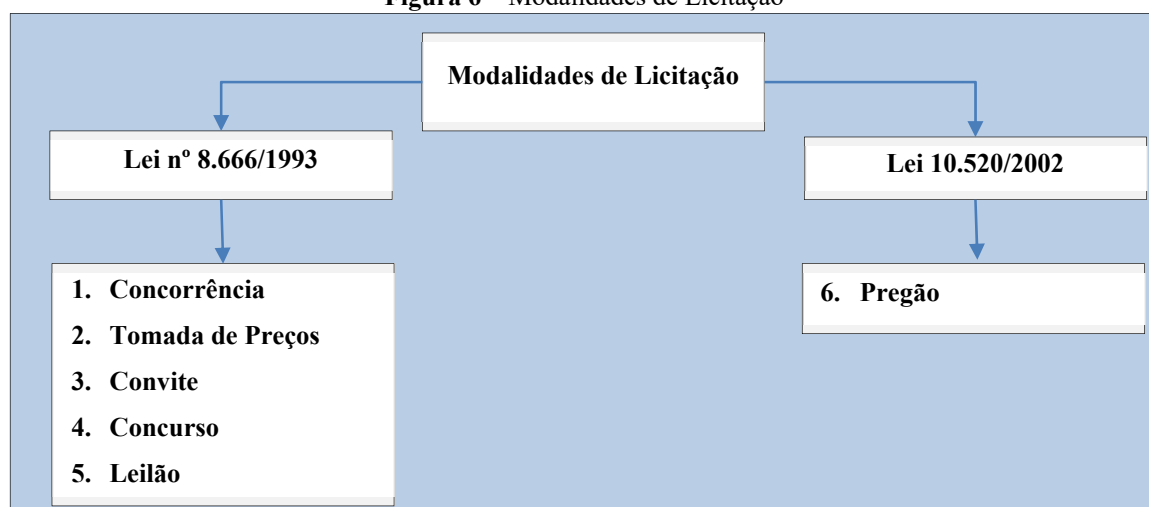
considerados no julgamento das propostas de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. Deste modo, a legislação apresenta os tipos de licitação constantes no Quadro 6:

Quadro 6 – Tipos de Licitação

Tipos de licitação	Descrição
Menor preço	O critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço
Melhor técnica	O critério de seleção da proposta tem por base fatores de ordem técnica; o órgão contratante estabelece o valor máximo que se propõe a pagar pelo bem ou serviço, assim como a exigência de critérios técnicos mínimos, e negocia com os licitantes tecnicamente classificados, tendo por limite o menor preço dentre os ofertados por estes.
Técnica e preço	O critério de seleção da melhor proposta se faz pela média ponderada das notas atribuídas à proposta técnica (PT) e à proposta de preço (PP), o que implica dizer que nem sempre a proposta vencedora é a de menor preço, visto que o critério preponderante recai sobre os quesitos técnicos. Por exemplo: PT: peso 6,5; PP: peso 3,5.
Maior lance ou oferta	Nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, quando utilizado o tipo de licitação maior lance ou oferta, o vencedor será, dentre os licitantes qualificados, aquele que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração – o maior lance ou a maior oferta.

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (1993) e ENAP (2015)

O tipo de licitação é a forma como será julgada a licitação, ou seja, como será definido o vencedor do certame. O tipo “maior lance ou oferta” será utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão do direito real de uso. Para as aquisições e contratações, a utilização do tipo “menor preço” será a regra, salvo nos casos de contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, desde que autorizado expressamente e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, casos em que podem ser utilizados os tipos de licitação “melhor técnica” e “técnica e preço” (ENAP 2015). Cabe destacar que além dos critérios de julgamento já apresentados, a legislação define também as modalidades, que são os procedimentos da licitação, apresentadas na Figura 6:

Figura 6 – Modalidades de Licitação

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (1993) e Brasil (2002)

Observa-se que, inicialmente, a legislação nacional apresentou cinco modalidades de licitação: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Concurso; e Leilão (BRASIL, 1993). Alguns anos depois, com a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002), surge o Pregão, defendido por Santos, Nagahama e Oliveira (2010) como uma modalidade mais célere, transparente e que proporcionaria redução de gastos para a realização dos certames. Constatase, então, a existência de seis modalidades de licitação previstas na legislação nacional. A opção por qual modalidade será utilizada segue critérios objetivos que podem ser observados no Quadro 7:

Quadro 7 – Modalidades de licitação

Modalidade	Características
Concorrência	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de Preços	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três), e cópia do instrumento convocatório o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	Destinado à aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, quaisquer que sejam os valores.

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (1993) e Brasil (2002)

Conforme pode ser observado no Quadro 7, cada modalidade licitatória possui sua finalidade: aquisição; alienação; premiação. De acordo com ENAP (2015), existem dois critérios para a definição da modalidade: o primeiro é qualitativo, respondendo ao quesito sobre: O que a Administração deseja? Já o segundo é sobre o quantitativo, enquadrando conforme limites estabelecidos na lei.

Se a resposta ao primeiro quesito for desfazer ou conceder: em regra será utilizada a modalidade leilão para bens móveis e concorrência para bens imóveis. Consistindo em trabalho técnico, científico ou artístico o desejo da administração, será aplicada a modalidade concurso. Já se a resposta for adquirir ou contratar será possível a utilização das modalidades Concorrência, Tomada de Preços, Convite e Pregão, sendo necessário avaliar o valor a ser contratado e a possibilidade de se definir o objeto como comum.

Considerando-se que o bem ou serviço não se caracterize como comum, ou seja, não é possível definir objetivamente os padrões de desempenho e qualidade por meio de especificações usuais no mercado, ou que se trata de obra ou serviço de engenharia, aplica-se a escala de valores do artigo 23, da Lei nº 8.666/93, para escolha entre as modalidades Concorrência, Tomada de Preços, Convite, conforme apontamentos no Quadro 8:

Quadro 8 – Escala de Valores

Artigo	Inciso	Alínea	Valor R\$	Modalidade de Licitação
23	I	A	150.000,00	Obras/Serviço Engenharia
	I	B	Até 1.500.000,00	Convite
	I	C	Acima de 1.500.000,00	Tomada de Preços
				Concorrência
	II	A	80.000,00	Compras/outros serviços
	II	B	Até 650.000,00	Convite
	II	C	Acima de 650.000,00	Tomada de Preços
				Concorrência

Fonte: adaptado de ENAP (2015)

Cabe destacar que “nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência” (BRASIL, 1993, Art. 23); assim, a aplicabilidade da modalidade de licitação ora é opcional, a critério do gestor público, ora é obrigatória, uma vez que a legislação faculta ao dirigente a utilização das modalidades mais complexas ainda que o valor seja inferior ao obrigatório para a modalidade.

Análise conjunta dos Quadros 7 e 8 permite inferir que: concorrência é a modalidade que serve para contratações de qualquer valor, sendo obrigatória para as contratações acima de R\$ 1,5 milhão (obras e serviços de engenharia) e de R\$ 650 mil (demais casos); Tomada de

Preços é a modalidade intermediária, servindo para contratos de até R\$ 1.5 milhão (obras e serviços de engenharia) e até R\$ 650 mil (demais casos); e o Convite é destinado a contratos de menor valor (até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 80.000,00 para os demais casos de contratação).

Verificados os casos em que o objeto a ser licitado não pode ser definido como comum, trata-se agora sobre a obrigatoriedade de seleção de modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002, Art. 1º). Nestes casos, de acordo com ENAP (2015), é obrigatório o uso da modalidade pregão e preferencialmente na forma eletrônica, salvo quando comprovada a inviabilidade, devidamente justificada pela autoridade competente do órgão promotor da licitação, caso em que o pregão na forma presencial poderá ser utilizado.

O pregão eletrônico, de acordo com Cabral, Reis e Sampaio (2015), apresenta como uma de suas vantagens a redução dos custos de participação, pois os lances são ofertados pela internet, o que aumenta o número de concorrentes, uma vez que fornecedores de todo o País podem participar dos pregões federais, reduzindo o custo de bens e serviços para a administração. Santos, Nagahama e Oliveira (2010) corroboram com a afirmação de que esta modalidade possibilita a participação de um número maior de empresas, pois está aberta a empresas de todo o território nacional.

O processo licitatório pela modalidade pregão seleciona a proposta mais vantajosa por meio do tipo menor preço. A proposta mais vantajosa será aquela que atenda o disposto no edital prazo de entrega, condições de fornecimento, habilitação, especificações, forma, entre outros, e conjuntamente ofereça o preço mais barato (ENAP, 2015).

Faz-se necessário compreender que a melhor proposta não é formada somente pelo menor preço, mas também por outros fatores que melhor atendam ao interesse público, considerando-se inclusive seus aspectos ambientais (VILLAC; BLIACHERIS, 2013). Neste sentido, Adjei (2010) defende a alteração no foco dos sistemas de contratação pública de vantagens econômicas imediatas para sistemas de compras públicas sustentáveis, pois este resultará em benefícios a longo prazo para todos.

O objetivo das compras públicas não é apenas comprar pelo menor preço, há também outras funções a serem desempenhadas com as aquisições dos entes governamentais. Nessa perspectiva, Rocha *et al.* (2013) discorrem sobre a função social das compras públicas, “o poder de compra do Estado”, que deve estimular a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, a geração de emprego e renda para a sociedade e a erradicação da pobreza extrema.

Nesse sentido, Villac e Bliacheris (2013) defendem a concepção da licitação como instrumento jurídico para a promoção do desenvolvimento sustentável; segundo os autores, as contratações públicas relacionam-se com a implementação de determinadas políticas públicas, como o fortalecimento das micro e pequenas empresas (Lei Complementar 123/2006) e de determinados setores produtivos (agricultura familiar).

3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Segundo Teixeira (2003, p. 6), “o design da pesquisa constitui-se de três elementos básicos: a orientação filosófica ou paradigma balizador do estudo, o arcabouço teórico que sustentará os achados da pesquisa, além do método e das técnicas empregadas no desenvolvimento da investigação”.

Assim, nos capítulos anteriores, buscou-se apresentar o que levou à realização desta pesquisa bem como o fim a que ela se destina. Apresentou-se também o embasamento teórico e empírico utilizado. Neste capítulo, estão apresentados os métodos e procedimentos que delinearão a execução da pesquisa.

3.1 Caracterização do local da pesquisa

Porto Velho é um município da Região Norte do Brasil, criado durante a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré pela empresa americana Madeira Mamoré Railway Company em 4 de julho de 1907. Segundo o IBGE (2016), “Porto Velho nasceu das instalações portuárias, ferroviárias e residenciais da Madeira-Mamoré Railway”. O município passou a ser legalmente reconhecido como um município do Amazonas em 2 de outubro de 1914 e foi transformado em capital do estado de Rondônia em 1943 por ocasião da criação do Território Federal do Guaporé.

Situada na margem do Rio Madeira, possui atualmente, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE (2016), uma população de aproximadamente 511 (quinhentos e onze) mil habitantes. É o município mais populoso do estado de Rondônia e o quarto mais populoso da Região Norte, atrás de Manaus, Belém e Ananindeua.

O site da Prefeitura Municipal de Porto Velho (PMPV, 2013) aponta que o município se destaca por ser a capital brasileira com maior área territorial, sendo mais extenso que países como Bélgica e Israel, estendendo-se por pouco mais de 34 (trinta e quatro) mil km². É a única capital estadual que faz fronteira com outro país, a Bolívia, sendo também o mais populoso município fronteiro do Brasil.

Em termos econômicos, segundo o IBGE (2016), em 2014 apresentou um PIB per capita de R\$ 25.525,48, uma proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 40.2% e um salário médio mensal de 3.7 salários mínimos, porém, 34% da população reside em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa; o que leva a concluir que o município apresenta uma considerável taxa de desigualdade de renda.

A economia de Porto Velho passou por ciclos de prosperidade acompanhados de períodos de recessão. No início de sua história, o Ciclo da Borracha trouxe prosperidade, porém, a desvalorização do produto no mercado internacional, em meados do século XX, levou à estagnação. A descoberta da cassiterita, no início da década de 1950, e de ouro, nos anos 1970, no rio Madeira, trouxe um novo impulso na economia.

Mais tarde, na década de 1970, a decisão do governo federal de abrir uma nova fronteira agrícola em Rondônia, visando ocupar a região e garantir a segurança nacional, fez com que a população do município Porto Velho passasse de 90 mil para 300 mil habitantes, gerando problemas para a cidade, especialmente no que se refere à moradia e à infraestrutura urbana.

Recentemente foram construídas usinas hidrelétricas no município, iniciando no segundo semestre de 2008 e atraindo milhares de pessoas de várias partes do país. Segundo o jornal Estadão, “a população teme que a construção das hidrelétricas repita outros ciclos de crescimento, como o da borracha e do garimpo, que não deixaram nenhum legado para a região”. Com o fim das obras, a maioria dos trabalhadores migrou para outros Estados e o movimento nos comércios e hotéis do município reduziu (ESTADÃO, 2014).

Atualmente são desenvolvidas atividades pesqueiras nos rios e comerciais na cidade. Na agricultura, os principais produtos da região são arroz, mandioca, milho e abacaxi.

3.2 Concepções filosóficas

Creswell (2010) discorre sobre a importância de os pesquisadores pensarem o seu estudo por meio de concepções filosóficas que pautam as estratégias utilizadas na pesquisa.

[...] os pesquisadores precisam pensar por meio das suposições da concepção filosófica que eles trazem ao estudo, da estratégia da investigação que está relacionada a essa concepção e dos métodos ou procedimentos de pesquisa específicos que transformam a abordagem em prática. (CRESWELL, 2010 p. 27)

Segundo o autor, embora as concepções filosóficas estejam ocultas na pesquisa, elas influenciam a prática da pesquisa e precisam ser identificadas. Deste modo, a concepção filosófica ajustada neste trabalho é a Pós-Positivista, partindo-se da ideia de que as causas provavelmente determinam os efeitos ou resultados e os problemas estudados refletem a necessidade de identificar e de avaliar as causas que influenciam os resultados (CRESWELL, 2010).

Para Teixeira (2003, p. 8), “A ideia básica do positivismo é que o mundo social existe externamente ao homem, e que suas propriedades devem ser medidas por meio de métodos objetivos”.

3.3 Classificação da Pesquisa

Os métodos e técnicas de pesquisa que serão utilizados neste estudo são apoiados nas orientações de Creswell (2010) e Siena (2011). A escolha do método e do procedimento é importante para definir o caminho a ser percorrido pela pesquisa. Os métodos definem as etapas da pesquisa, enquanto os procedimentos determinam as técnicas utilizadas para a construção do conhecimento. Nesse sentido, Teixeira (2003, p. 183) defende que:

A atividade de pesquisa é empreendida no intuito de descobrir e construir novos conhecimentos; para tal é necessário desenhar ou projetar o caminho a ser seguido, uma vez que cada caminho poderá levar o investigador a alcançar diferentes resultados, devendo assim avaliar as restrições e oportunidades colocadas pelo contexto dentro do qual pretende trabalhar.

Deste modo, adota-se uma abordagem quantitativa, descritiva de corte transversal para estudar as questões ora indicadas. Trata-se de uma pesquisa básica que, segundo Siena (2011, p. 58), é “o processo de geração de conhecimentos novos para o avanço da ciência, sem preocupação com aplicação prática imediata”. A classificação da pesquisa quanto à forma, fins, procedimentos e instrumentos é apresentada no Quadro 9:

Quadro 9 – Classificação da Pesquisa Quanto à Forma, Fins, Procedimentos e Instrumentos

Objetivo Geral e Específicos	Quanto à Forma	Quanto aos Fins	Quanto aos Procedimentos	Quanto aos Tipos de Instrumentos
Objetivo Geral				
Analisar a contribuição das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento local no município de Porto Velho - RO, a partir dos constructos teóricos e a participação destas nas compras públicas.	Quantitativa	Exploratória / Descritivo	Pesquisa Documental / Pesquisa de Levantamento	Análise Documental / Questionário
Objetivo Específicos				
1. Identificar as oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas da cidade de Porto Velho - RO nos pregões eletrônicos sob responsabilidade das unidades gestoras federais com sede no município.	Quantitativa	Descritiva	Pesquisa Documental	Análise Documental
2. Conhecer as Micro e Pequenas Empresas com sede no município que participaram das licitações federais em Porto Velho - RO no ano de 2016	Quantitativa	Exploratória	Pesquisa Documental	Análise Documental
3. Mapear a percepção dos gestores de Micro e Pequenas Empresas com relação às compras realizadas por meio de licitações no município.	Quantitativa	Exploratória	Pesquisa de Levantamento	Questionário

Fonte: Adaptado de Siena (2011).

Para analisar o Quadro, faz-se necessário estabelecer a conexão entre as concepções filosóficas e o desenho da pesquisa. Assim, segundo Creswell (2010), as suposições Pós-Positivistas são mais válidas para a pesquisa quantitativa do que para a qualitativa.

Num estudo quantitativo o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano estabelecido a priori, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas. Preocupa-se com a medição objetiva e a quantificação dos resultados. Busca a precisão, evitando distorções na etapa de análise e interpretação dos dados, garantindo assim uma margem de segurança em relação às inferências obtidas (GODOY, 1995 apud TEIXEIRA 2003, p. 12).

A pesquisa quantitativa é um tipo muito utilizado em estudos descritivos (estudar o “que é” e descobrir as características de um fenômeno), está preocupada em descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como a busca de relação de causalidade entre fenômenos (SIENA, 2011). Assim, quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória/ descritiva que, segundo o autor, é:

Pesquisa Exploratória - o objetivo é obter maior familiaridade com o problema para torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Assumindo a forma de pesquisa

bibliográfica ou estudo de caso, pode conter entrevistas, questionários, análise de exemplos, etc.

[...]

Pesquisa Descritiva - objetiva a descrição das características de certa população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. Como forma de levantamento, exige o emprego de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionário e observação sistemática; (SIENA, 2011, p. 64).

Sob o ponto de vista dos procedimentos, Siena (2011, p. 57) alerta que estes “são aqueles que visam orientar à realização da pesquisa em termos procedimentais, particularmente em relação à coleta, processamento e análise dos dados”. Assim, foi realizada uma pesquisa documental; este tipo possui características semelhantes às referidas para a pesquisa bibliográfica, diferindo desta em relação às fontes dos dados. A pesquisa documental é elaborada utilizando materiais (documentos, banco de dados, etc.) que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados pelo pesquisador (SIENA, 2011).

Para a realização da pesquisa documental, é necessário o entendimento do significado de fontes primárias e fontes secundárias. Nesse sentido, Sá-Silva, de Almeida e Guindani (2009, p. 6) definem:

As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador (a) que analisa. Por fontes secundárias compreende-se a pesquisa de dados de segunda mão, ou seja, informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico, o chamado estado da arte do conhecimento.

De acordo com Sá-Silva, de Almeida e Guindani (2009, p. 3), “como uma técnica exploratória, a análise documental indica problemas que devem ser mais bem explorados através de outros métodos”. Assim, após identificada a participação efetiva das empresas locais nas licitações, buscou-se levantar a percepção da MPE com relação ao mercado institucional federal por meio da aplicação de um questionário.

No tocante aos tipos de instrumento, foi utilizada a análise documental. Segundo Sá-Silva, de Almeida e Guindani (2009, p. 10):

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência.

No processo de análise dos documentos, decidiu-se sobre a Unidade de Análise, que para Sá-Silva, de Almeida e Guindani (2009, p. 10), divide-se em Unidade de Registro e a

Unidade de Contexto. Na Unidade de Registro faz-se a análise, determinando a frequência de um determinado item no documento; já na Unidade de Contexto o pesquisador busca o contexto em que uma determinada unidade ocorre. Para esta pesquisa, a análise dos documentos buscou verificar a frequência da ocorrência dos resultados positivos para as empresas locais.

Para levantar a percepção das micro e pequenas empresas, utilizou-se pesquisa de levantamento, que se caracteriza como:

[...] um tipo de pesquisa social, como censos, enquete de opinião, estudos de mercado, que envolve a interrogação direta das pessoas, grupos, etc., cujo comportamento se deseja conhecer. [...]

Para a coleta de dados são utilizadas as técnicas de interrogação: questionário, entrevista e o formulário. A análise de dados, por sua vez, pode contar com diversos procedimentos: codificação das respostas, tabulação dos dados e análise estatística (SIENA, 2011 p. 68).

Considerando os apontamentos do autor, utilizou-se de questionário estruturado com perguntas fechadas para o levantamento dos dados e análise estatística para a apresentação dos resultados.

3.4 Coleta de Dados

A população e a amostra têm como princípio identificar os indivíduos que serão pesquisados no estudo, a quantidade, qualidade e características (CRESWELL, 2010). A população da pesquisa, em um primeiro momento, foram as atas dos pregões realizados pelas Unidades Gestoras (UG) Federais com sede no município de Porto Velho-RO, e a amostra constituída por todos os pregões eletrônicos realizados no período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2016.

A partir da análise dos documentos citados anteriormente foi possível conhecer o mercado de compras públicas dos órgãos federais com sede no Município de Porto Velho e identificar os objetos dos pregões e as empresas que participaram.

Por questões de limitação temporal, a partir do conhecimento do mercado de forma geral, selecionou-se os pregões relativos à aquisição de material de expediente, e também os pregões destinados a selecionar os materiais de informática para análise da efetiva participação das empresas locais. A seleção destes dois tipos de materiais se deu devido ao fato de não serem perecíveis, não possuírem regulamentação para o funcionamento e por serem parte da rotina de todos os órgãos públicos.

Visando mapear a percepção da MPE com relação ao mercado institucional federal, necessitou-se, em um segundo momento, de se definir uma nova população para a pesquisa. Assim, levantou-se todas as empresas com sede no município de Porto Velho cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, classificando cada uma de acordo com o porte.

Define-se, então, como população de pesquisa, as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do município de Porto Velho cadastradas no SICAFI. O conjunto de empresas encontradas foi consultado sobre os fatores que interferem nos resultados das licitações com o objetivo de encontrar a visão dos gestores das empresas sobre os pregões eletrônicos.

Alguns pontos merecem destaque para justificar as escolhas para a realização desta pesquisa: escolheu-se estudar apenas as licitações do Governo Federal, pois cada ente federativo apresenta legislação própria sobre o assunto; assim, deve-se tratar o conjunto de licitações cada um de forma separada. Outro fator que levou à escolha dos órgãos federais foi o fato de que a proximidade do estado e município e a possibilidade de utilização de outros tipos de licitação podem ampliar a participação de empresas locais ou apresentar o cenário menos competitivo que os pregões federais.

O pregão na forma eletrônica foi selecionado devido ao amplo uso desta ferramenta e a ampla concorrência possibilitada por esta modalidade, pois é realizado pela internet. Assim, fornecedores de todo o país têm a possibilidade de participação deste modo. Acredita-se que se a empresa local for capaz de vencer os pregões eletrônicos também será capaz de vencer licitações em outras modalidades.

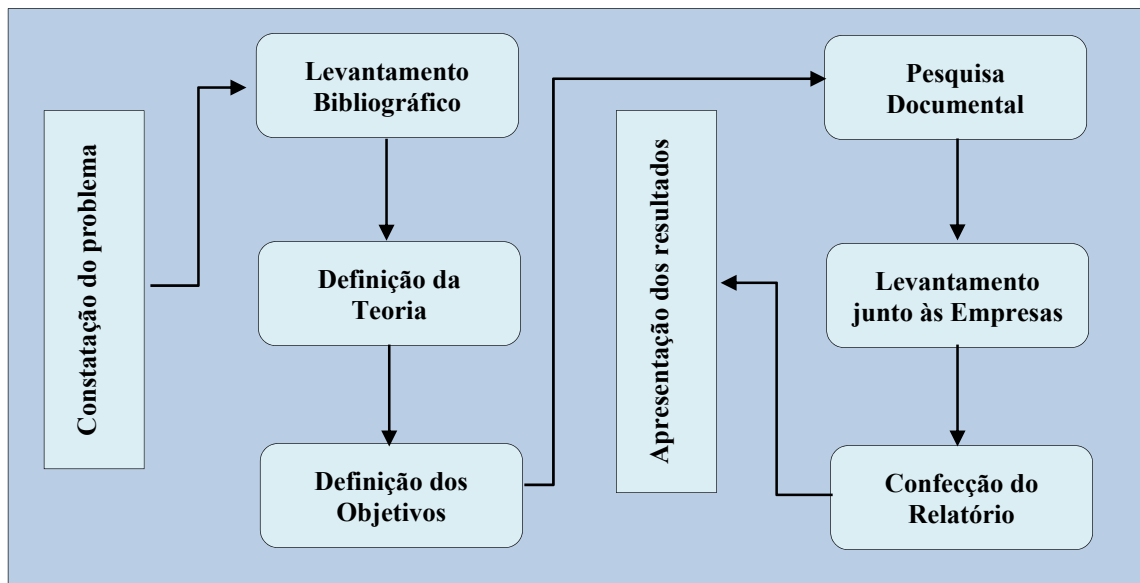
O período selecionado refere-se ao ano civil pós Decreto 8.538/15, que regulamenta a Lei Complementar nº 147/14. Essa lei ampliou as condições de participação de empresas locais nas licitações do Governo Federal. A seleção de micro e pequenas empresas deve-se ao potencial de geração de emprego e renda deste segmento em relação a sua participação no PIB.

3.5 Operacionalização da Pesquisa

A pesquisa teve início com a constatação por parte do pesquisador de que empresas de outros estados vencem licitações para o fornecimento de produtos disponíveis no mercado local e trilhou os caminhos apresentados na Figura 7. A figura ilustra a construção lógica da pesquisa,

que possibilita uma dinâmica de leitura mais pragmática e de perfeita visão sistêmica desta orquestração científica.

Figura 7 – Diagrama Metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor

Como pode ser observado na Figura 7, a partir da constatação do problema iniciou-se o processo de leitura e contextualização do referencial teórico visando à identificação do quadro teórico e definição dos objetivos da pesquisa. Refletiu-se sobre os potenciais benefícios para a promoção do desenvolvimento sustentável local e delimitou-se o intervalo temporal e a abrangência da pesquisa. Iniciou-se então a pesquisa de campo.

Durante a pesquisa de campo, a coleta de dados foi realizada em duas etapas: a primeira, uma pesquisa documental, por meio de consultas ao sítio do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Portal da Transparência, e no Portal Compras, do Governo Federal.

O intuito foi conhecer o volume licitado, os produtos e serviços mais demandados, as empresas que participaram das licitações. Os dados obtidos foram trabalhados utilizando-se o Microsoft Excel versão 2016. Inicialmente, criou-se uma planilha com todos os pregões eletrônicos realizados no Portal de Compras Governamentais (COMPRASNET) no estado de Rondônia e aplicaram-se os filtros necessários até que se chegasse apenas aos pregões realizados pelas Unidades Gestoras ligadas ao poder executivo federal com sede no município de Porto Velho.

A segunda etapa da coleta de dados objetivou conhecer a visão dos gestores das empresas situadas no município de Porto Velho com relação ao mercado institucional do Governo Federal. Foi realizada por meio de questionários disponibilizados para as empresas na

versão *online* com perguntas fechadas com base em um roteiro definido acessado em sítio eletrônico, por meio de um *link* encaminhado aos participantes pelo endereço eletrônico cadastrado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Como forma de estimular a participação e aumentar o nível de retorno, também foi disponibilizado o questionário na versão impressa.

As empresas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: enquadrar-se como micro ou pequena empresa, possuir sede no município de Porto Velho-RO e estar cadastrada no SICAF.

3.5.1 Construção do Questionário

As questões utilizadas nesta pesquisa foram retiradas do anuário “Infográficos”, do Instituto Negócios Públicos, que busca entender o cenário da contratação pública no Brasil por meio de pesquisas junto aos diversos atores que compõem esta atividade. A reprodução da capa do referido documento encontra-se apresentada na Figura 8:

Figura 8 - Anuário “Infográficos” do Instituto Negócios Públicos



Fonte: Foto elaborada pelo autor.

O anuário sobre o panorama das compras públicas no Brasil apresenta estudos, conceitos e infográficos, com o cenário completo sobre a regulamentação, artigos, matérias e materiais sobre o tema desde 2006, reunindo os maiores doutrinadores e estudiosos sobre Compras Públicas e favorecendo o debate e as reflexões no andamento das Licitações e Contratos Administrativos no país.

Diversos são os assuntos e *stakeholders* das compras públicas consultados para a elaboração do infográfico; assim, para esta pesquisa, selecionou-se apenas as questões pertencentes à seção “fornecedores respondem”, da edição de 2017 do referido documento. Devido à necessidade de adaptação dos questionamentos à realidade pesquisada, algumas questões foram desmembradas em mais de uma propositiva e outras foram incluídas.

Ao final do processo de adaptação do questionário, solicitou-se a avaliação de professores, pesquisadores e especialistas em licitações, visando ao aprimoramento do instrumento. Assim, foram consultados 6 (seis) profissionais que apresentaram suas sugestões de melhoria, as quais foram analisadas.

Foram sugeridas melhorias no vocabulário utilizado de modo que as questões ficassem de mais fácil entendimento, inclusão de questões sobre o perfil do respondente e alteração no formato das possibilidades de respostas, pois algumas questões poderiam ter mais de uma opção válida para o entrevistado.

Por fim, após as adaptações julgadas pertinentes, o questionário com 24 (vinte e quatro) questões foi incluído no “*Google Forms*” e disponibilizado à população de pesquisa por meio de *e-mail*. As ferramentas utilizadas são apresentadas na Figura 9:

Figura 9 – Ferramentas utilizadas para disponibilização dos questionários



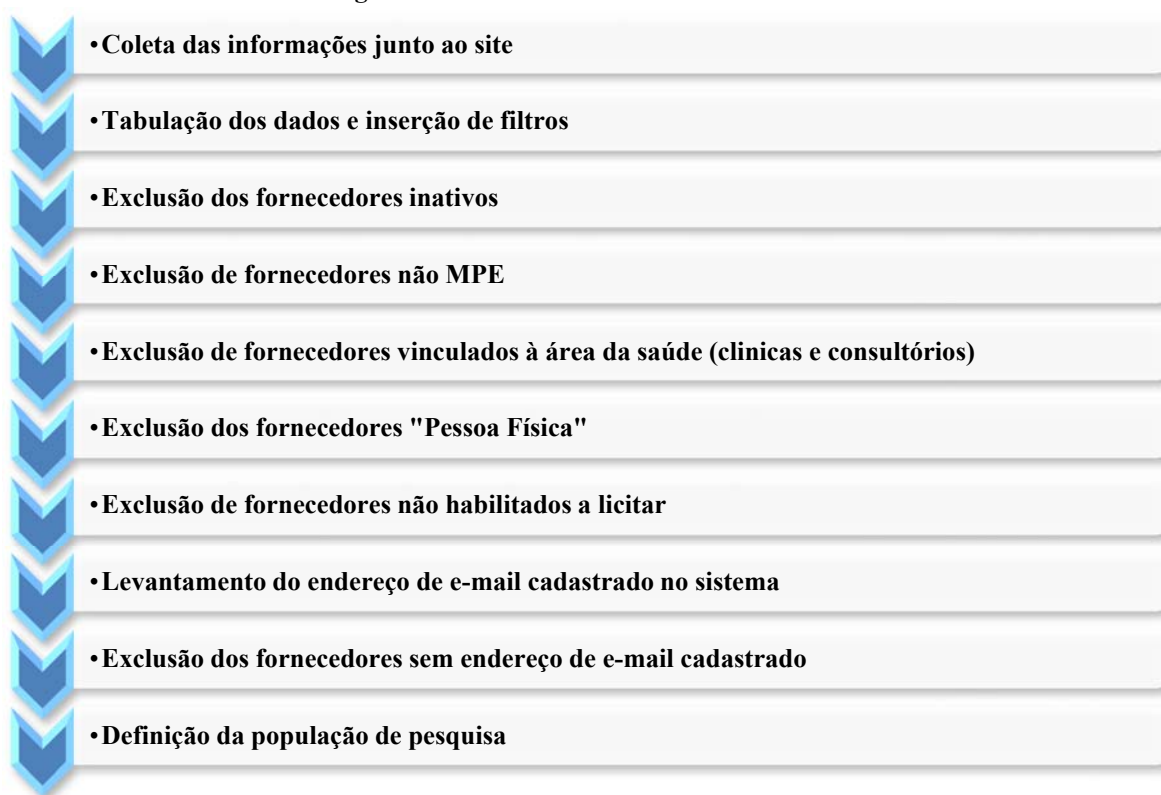
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de imagens da internet.

A ferramenta Google Forms, segundo o site <http://www.techtudo.com.br>, é uma das melhores e mais completas ferramentas para a criação de formulários online. Nela, é possível criar não apenas formulários, mas fazer pesquisas, enquetes, criar questões de múltipla escolha, escala numérica, texto, dentre muitas outras opções. O Yahoo! Mail, segundo o próprio site <https://br.yahoo.com/mail>, é um sistema de e-mail gratuito que está entre os mais antigos e populares do mundo e fornece espaço suficiente para o compartilhamento de documentos entre os seus usuários.

3.5.2 Disponibilização dos questionários

Foram levantados junto ao site “API de Compras Governamentais”, por meio do link http://compras.dados.gov.br/fornecedores/v1/fornecedores?id_municipio=35, todos os fornecedores cadastrados no SICAF com sede no município de Porto Velho. O referido site disponibiliza a oportunidade de *download* dos dados por meio de planilha no formato “.csv”. Assim, os dados encontrados foram tabulados e tratados conforme diagrama apresentado na Figura 10:

Figura 10 – Tratamento dos dados de fornecedores



Fonte: elaborado pelo autor

Consulta ao Portal de Dados Abertos do Governo Federal permitiu relacionar todos os fornecedores cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, totalizando 2745 (dois mil setecentos e quarenta e cinco). Do total, 2650 (dois mil seiscentos e cinquenta) estão ativos. Entre os fornecedores ativos, 529 (quinhentos e vinte e nove) não são enquadradas como MPE e 82 (oitenta e duas) empresas são prestadoras de serviços de saúde. A exclusão das empresas de saúde se deu, pois a seleção destas geralmente não ocorre por meio de licitação, mas sim por meio de credenciamento; deste modo, as respostas aos quesitos por parte destas empresas poderiam alterar o resultado por falta de experiência na temática.

O sistema permite o cadastramento de pessoas físicas e pessoas jurídicas, assim 98 (noventa e oito) fornecedores cadastrados são pessoas físicas e o restante possui personalidade jurídica. Existem ferramentas que protegem a administração pública de fornecedores que não cumprem com o pactuado nos instrumentos de contrato, a aplicação destas ferramentas pode inabilitar uma empresa de licitar e contratar com a administração; assim, foram encontradas 63 (sessenta e três) empresas não habilitadas e por isso foram excluídas da amostra.

Após a exclusão dos fornecedores conforme os critérios apresentados, restou a população composta por 1894 (um mil oitocentos e noventa e quatro) empresas. A partir desta população consultou-se, uma a uma, o cadastro das empresas na intenção de se conseguir o endereço de e-mail para contato. Buscou-se inicialmente o e-mail da empresa; caso não houvesse, buscou-se nos dados o contato dos sócios.

A consulta ao SICAF apresentou que 257 (duzentas e cinquenta e sete) empresas não possuíam nenhum endereço eletrônico cadastrado, 1217 (mil duzentas e dezessete) cadastros possuíam um e-mail e 420 (quatrocentos e vinte) registros apresentavam dois endereços eletrônicos. Assim, o total de empresas para as quais seria enviado o questionário é de 1637 (mil seiscentos e trinta e sete), para as quais foram encontrados 1957 (mil novecentos e cinquenta e sete) e-mails.

Os e-mails tradicionais oferecem serviço gratuito, porém com limitações de uso. O provedor utilizado pelo autor permite o envio simultâneo (cópia oculta) para até 100 (cem) e-mails diferentes, e no máximo 500 (quinhentas) mensagens por dia. Assim foram necessários 4 dias consecutivos para o envio dos questionários. A primeira remessa teve início em 1º de maio de 2017.

Após a primeira remessa de e-mails, verificou-se um número considerável de respostas automáticas do tipo: “*Undelivered Mail Returned to Sender*” - correspondência não entregue, retornou ao remetente; “*Failure Notice*” - Aviso de falha; “*Mail delivery failed: returning message to sender*” - Entrega da correspondência falhou: retornando mensagem para o remetente; “*Delivery Status Notification (Failure)*” - Notificação de Status de Entrega (Falha) e outras com teor semelhante, que, de forma geral, informam que a mensagem não foi entregue. Separou-se então cada um dos endereços de e-mail com falhas, excluindo-os da lista para uma nova remessa.

Para o segundo envio, descartou-se os 589 (quinhentos e oitenta e nove) e-mails com mensagem de erro, e foi enviado novamente o questionário para os 1368 (mil trezentos e sessenta e oito) e-mails válidos. O segundo envio iniciou-se em 07 de maio de 2017. Uma terceira tentativa nas mesmas condições foi iniciada em 15 de maio de 2017.

Em que pese as três tentativas e a busca por se atingir a população, o questionário foi respondido por apenas 51 empresas, o que pode ser caracterizado como uma limitação desta pesquisa. Visando a um maior aproveitamento dos dados, nenhuma questão foi considerada obrigatória; assim, cada quesito apresenta um número de respostas, conforme apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 – Respostas às questões

Item	Questão	Respostas Consideradas
1	Você tem conhecimento dos benefícios da Lei Geral da Micro e Pequena empresa nas compras públicas?	50
2	De qual grupo de licitação sua empresa mais participa?	51
3	Participar de licitações aumenta as receitas da sua empresa?	51
4	Participar de licitações faz com que a empresa tenha mais funcionários, gerando assim mais empregos para a população?	51
5	Na sua opinião, quem são concorrentes mais fortes nas licitações?	50
6	Na sua opinião, qual esfera é melhor para fazer negócios?	50
7	Sua empresa tem sofrido atrasos em contratos com a Administração Pública? Se sim em qual esfera?	49
8	Atrasos nos pagamentos fizeram com que sua empresa perdesse o interesse em contratar com a Administração?	50
9	Qual (is) a(s) forma(s) de contratação com a Administração Pública é mais comum para sua empresa?	51
10	Sua empresa participa de Pregões Eletrônicos?	51
11	O pregão eletrônico facilita a participação da empresa nas aquisições públicas?	49
12	Quando você não consegue vencer uma licitação via Pregão, isso ocorre por qual motivo?	49
13	Você já perdeu algum Pregão Eletrônico por falha na conexão com a internet?	50
14	Quando sua empresa recebe pedidos de cotação/pesquisa de preços de Órgãos Públicos, você:	50
15	Como você avalia sua participação nos pregões?	50
16	O que falta para que sua empresa tenha melhores resultados nas licitações de que participa?	50
17	Caso houvesse a oportunidade de cobrir a proposta vencedora, sua empresa:	49
18	Há quantos anos sua empresa está no mercado?	51
19	Há quantos anos sua empresa participa de licitações?	49
20	O faturamento com as vendas ao Governo Federal é significativo para sua empresa?	49
21	Qual percentual do faturamento de sua empresa, no ano de 2016, é oriundo das aquisições do Governo Federal?	46
22	Qual sua relação com a empresa?	51
23	Qual o seu grau de escolaridade?	51
24	Em qual faixa etária você se encontra?	51

Fonte: Dados da pesquisa

4 RESULTADOS

Este capítulo exhibe os resultados baseados no levantamento dos dados primários da pesquisa de campo, bem como as respostas ao questionário aplicado junto às empresas. Primeiramente, apresenta-se o mercado de licitações das Unidades Gestoras Federais com sede no município de Porto Velho – RO; após, são apontadas as variáveis de importância para as MPE da cidade de Porto Velho em relação aos pregões eletrônicos; são apresentadas também as MPE partícipes das licitações federais em Porto Velho no ano de 2016; e, por fim, a percepção da MPE com relação ao mercado institucional federal.

4.1 As licitações federais em Porto Velho no ano de 2016;

Consulta no site de compras governamentais permitiu constatar que no período compreendido entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2016 foram realizadas 2057 (duas mil e cinquenta e sete) sessões públicas de pregão eletrônico em todo o estado de Rondônia utilizando a ferramenta disponibilizada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Governo Federal. As licitações foram realizadas por órgãos públicos com sede em 13 (treze) municípios do estado, com destaque para a capital, onde foram realizados 1549 (um mil quinhentos e quarenta e nove) pregões.

O site em questão é um sistema de compras desenvolvido pela SLTI, que comporta o cadastro de todos os atores envolvidos nos processos licitatórios, ele informatizou todo o processo, promovendo a redução dos custos operacionais para a realização do certame, uma vez que todos os procedimentos são realizados pela internet.

O sistema de compras pode ser utilizado, mediante cadastro prévio, por todas as Unidades Administrativas de Serviços Gerais – UASG – que necessitem realizar processos licitatórios. Assim, no caso em tela, foram encontradas 64 (sessenta e quatro) UASG que realizaram licitações pelo portal. Foram identificados órgãos dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), empresas públicas, conselhos profissionais, ministério público (federal e estadual) e tribunal de contas.

Cabe destacar que, apesar de ser atribuição constitucional exclusiva da união legislar sobre aspectos gerais de licitações e contratos, regulamentos específicos podem diversificar alguns posicionamentos sobre o tema; deste modo, considerou-se para este trabalho somente os pregões realizados por órgãos pertencentes ao poder executivo da esfera Federal. Assim, licitações realizadas por Autarquias (75 – setenta e cinco), Conselhos Profissionais (7 - sete),

Defensoria Pública (17 - dezessete), Empresas Públicas (217 – duzentos e dezessete), Ministério Público (65 – sessenta e cinco), Tribunal de Contas (60 - sessenta), Poder Legislativo (14 - quatorze), Poder Judiciário (169 – cento e sessenta e nove), Poder Executivo Municipal (386 – trezentos e oitenta e seis) e Poder Executivo Estadual (654 – seiscentos e cinquenta e quatro) foram descartadas, restando uma amostra de 391 (trezentos e noventa e um) pregões realizados por órgãos subordinados ao Poder Executivo Federal.

Como o objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar o mercado de compras públicas no município de Porto Velho, aplicou-se mais um filtro na amostra e 108 licitações realizadas por órgãos com sede em municípios do interior foram descartadas, restando uma amostra de 283 (duzentos e oitenta e três) pregões eletrônicos.

São responsáveis pelos pregões estudados neste trabalho 27 (vinte e sete) diferentes UASG (Unidade Administrativa de Serviços Gerais) e o quantitativo de processos de cada um encontra-se apresentado no Quadro 11.

Do quadro tem-se o número de pregões realizados em 2016 divididos entre suas finalidades, apresentando o quantitativo de pregões para a “Cessão de uso” de espaço físico de posse da UASG; aquisição de Material “Perm” – material permanente –, que é aquele que de forma geral possui vida útil superior a 2 anos; “Cons” – Material de Consumo –, utilizados para as diversas atribuições da UASG; Contratação de serviços “Cont” – Continuado, que é o serviço necessário permanentemente para o desenvolvimento das atividades da UASG, e “N Cont” – não continuado –, que são os serviços de natureza singular que não necessitam de duração superior a um exercício financeiro.

Quadro 11 - Distribuição dos pregões por UASG

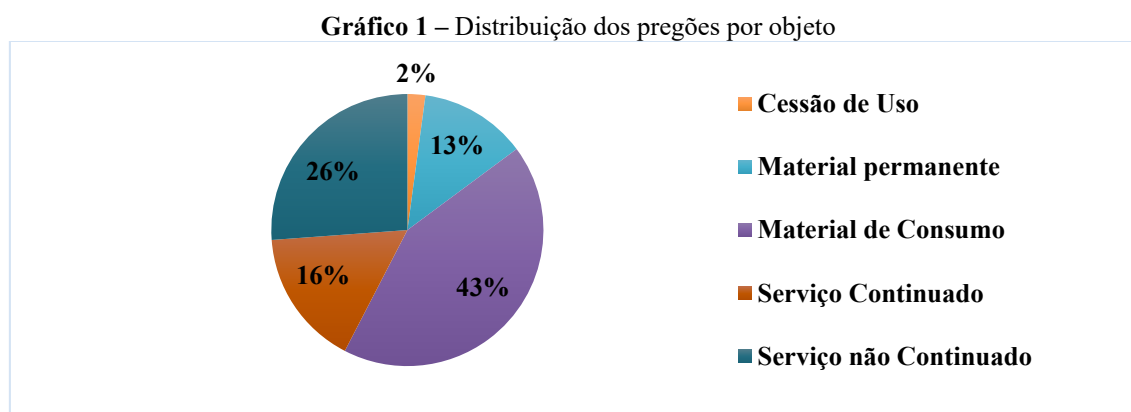
UASG	Nr de pregões em 2016					
	Cessão de uso	Material		Serviço		Total
		Perm	Cons	Cont	N Cont	
16A Superintendência Regional/RO				1		1
17A Base Logística-MEX/RO		1	2		1	4
31 Circunscrição de Serviço Militar/RO			4		1	5
5 Batalhão de Engenharia de Construção/RO	1	1	15		3	20
Campus Zona Norte IFECT RO	1	1	5		2	9
Comando da 17 Brig.de Infantaria de Selva/RO		5	14	3	1	23
Coord. de Vig.Sanit.de Portos, Aer. Front.		1		4	1	6
Deleg. Reg. do Trab/Rondônia			1			1
Delegacia da Rec. Federal em Porto Velho/RO				2	1	3
Distrito Sanit. Esp. Indígena - Porto Velho		3	4		3	10
Fundação Nacional de Saúde/RO				2	1	3
Gerência Executiva Porto Velho/RO		1	2	3	1	7
Hospital de Guarnição de Porto Velho-MEX/RO		1	8	4	1	14
INCRA-SR-17-Superint.Regional/RO		3	8	3	2	16
Inst.Fed.de Educ.,Cienc.e Tec.de Rondônia	3	4	2	2	4	15
Inst.Fed.de Rondônia/Campus Porto Velho/RO	1	6	8	2	5	22
MAER-Base Aérea de Porto Velho/RO		2	13	1	13	29
MEC-Fundação Universidade de Rondônia/RO		6	11		11	28
MMA-IBAMA-Superintendência Estadual/RO			8	1	2	11
Procuradoria da República/RO			4		4	8
Sup. Reg. do DNIT nos Est. de Rondônia e Acre			2	5	10	17
Sup. Reg. dos Est. de Rondônia e Acre		1	2	3	3	9
Superint. Federal de Agric. Pecuária e Abastec.				1		1
Superintendência de Administração DO MP_RO			3	6	1	10
Superintendência Reg. Pol. Rodv. Federal-RO				1		1
Superintendência Reg. Dep. Policia Federal – RO			6		1	7
Unidade Estadual do IBGE em Rondônia				2	1	3
Total	6	36	121	46	74	283

Fonte: Dados da pesquisa

Por meio dos dados apresentados no Quadro 11, verifica-se que do total de pregões realizados pelas Unidades Gestoras Federais no município de Porto Velho, 6 (seis) possuíam como objeto a cessão de uso de espaço para a instalação de atividades complementares, como cantina, xerox e barbearia; o objeto licitado não acarreta na aquisição de produtos e serviços por parte da UASG, mas sim a locação de parte da estrutura.

Observa-se também que para a aquisição de materiais foram realizados 157 (cento e cinquenta e sete) pregões eletrônicos, dos quais 36 (trinta e seis) possuíam como finalidade a aquisição de material permanente como equipamentos e mobiliário e 121 (cento e vinte e um) pregões tinham como objeto a aquisição de material de consumo.

No que se refere à contratação de serviços, constata-se a presença de 120 (cento e vinte) pregões, dos quais 46 (quarenta e seis) destinavam-se a contratação de empresa para prestação de serviços continuados, como apoio administrativo, vigilância, limpeza, e telefonia fixa e móvel, e 74 (setenta e quatro) para a contratação de serviços não continuados com destaque para reparos em instalações, equipamentos e veículos. A distribuição percentual dos pregões realizados no ano de 2016 é apresentada no Gráfico 1:



Fonte: Dados da pesquisa.

Do gráfico, extrai-se que os pregões do presente estudo se concentram em sua grande maioria em produtos de consumo com 43%, e atividades de manutenção das instalações e equipamentos com 26%, uma pequena parcela, 16%, visando à contratação de serviços de caráter continuado e apenas 13% das licitações destinaram-se a investimento.

Os pregões para a cessão de uso destinam-se ao aluguel de parte específica das instalações da Unidade Gestora, visando ao desenvolvimento de atividade específica e acessória às atividades. No ano de 2016, foram realizados 4 (quatro) pregões visando à seleção de lanchonete, 1 (um) para a atividade de reprografia e 1 (um) para barbearia. Cabe destacar que a seleção de empresa para a cessão de uso por meio de pregão é relativamente novo e surge da necessidade de maior transparência na licitação, que antes era realizada pela modalidade convite.

A Lei de Licitações não apresenta um conceito que defina de forma objetiva os serviços continuados; assim, sua conceituação surge de normas infralegais e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, como apresentado no Anexo I da Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que define como serviços continuados “aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente”. Desse modo, a

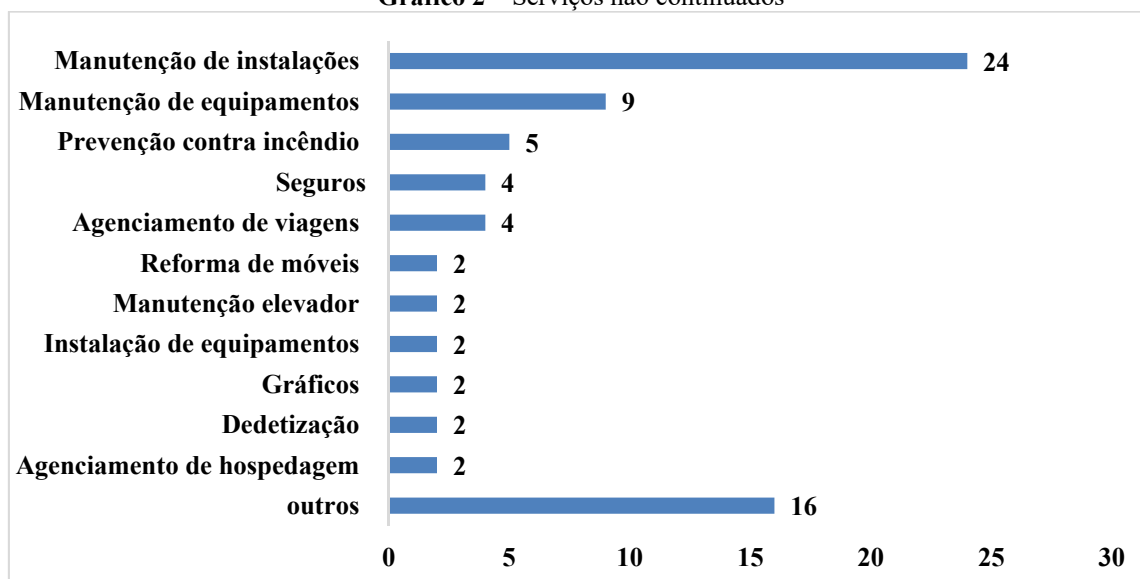
caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.

O serviço essencial é aquele cuja paralisação da atividade implica em prejuízo ao exercício das atividades da Administração. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente. Não há como definir um rol taxativo/genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o preenchimento ou não das características elencadas.

No município de Porto Velho, durante o ano de 2016, as unidades gestoras definiram como serviço continuado e realizaram o pregão eletrônico visando à contratação dos seguintes serviços com os respectivos quantitativos: limpeza – 12 (doze); telefonia fixa/móvel – 10 (dez); contratação de pessoal para apoio administrativo – 9 (nove); serviços de reprografia – 6 (seis); vigilância – 4 (quatro); coleta de lixo hospitalar – 2 (dois); depósito veículos – 1 (um); dosimetria – 1 (um); e monitoramento eletrônico – 1 (um).

Para este tipo de licitação, o valor do item, para fins do tratamento diferenciado previsto na Lei 123/06, leva em consideração o valor total do contrato considerando a possibilidade de prorrogação contratual por até 60 (sessenta) meses; deste modo, de forma geral o montante é superior a R\$ 80.000,00 e a licitação possibilita a ampla participação, ou seja, não é exclusiva para micro e pequenas empresas. Cabe destacar que os serviços continuados, de forma geral, geram emprego no município, pois se tratam geralmente da terceirização da atividade meio, salvo exceções como os serviços de telefonia e locação de equipamentos.

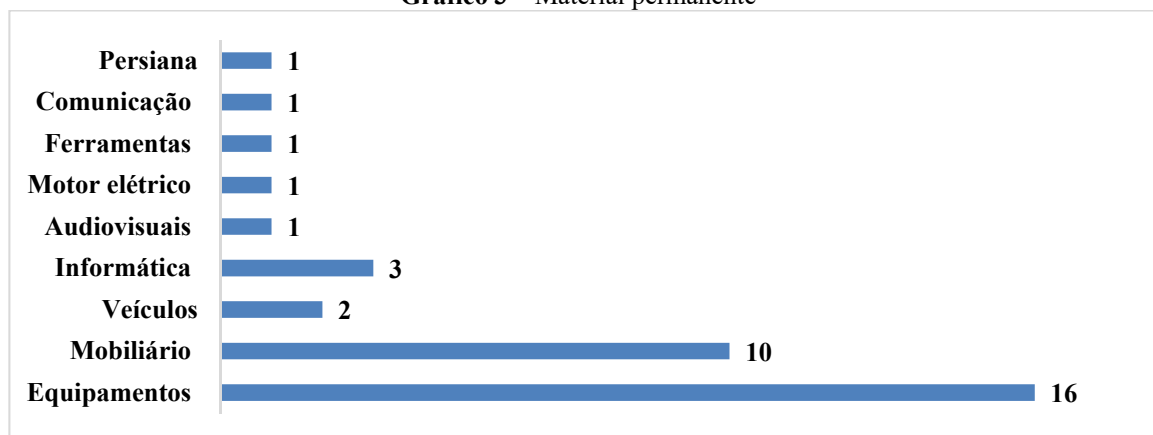
Outro grupo de licitações é o destinado à contratação de empresa para execução de serviços de caráter não continuado, e o quantitativo de licitações que contemplaram este objeto é apresentado no Gráfico 2. Os serviços que tiveram dois ou mais pregões são apresentados individualmente, já os serviços com apenas um certame foram agrupados na categoria outros; assim, tem-se nesta categoria os seguintes serviços: arbitragem; buffet; carimbos; elaboração de projetos; exames médicos; firewall; inspeção técnica; lavanderia; locação auditório; locação transformador; manutenção veículo; organização de eventos; refeições; revisão de textos; e transporte coletivo.

Gráfico 2 – Serviços não continuados

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se pelo Gráfico 2 que os serviços não continuados, em sua maioria, estão relacionados com a manutenção das atividades da unidade gestora; foram contratados serviços de manutenção de instalações (imóveis), manutenção de equipamentos, manutenção de elevadores, reforma de móveis.

Também foram realizados 36 (trinta e seis) pregões visando à aquisição de material permanente. Material permanente são os bens com durabilidade superior a dois anos, não destinado à incorporação a outro bem, não adquirido para fim de transformação ou para consumo imediato ou para distribuição gratuita. A distribuição dos pregões por objeto é apresentada no Gráfico 3.

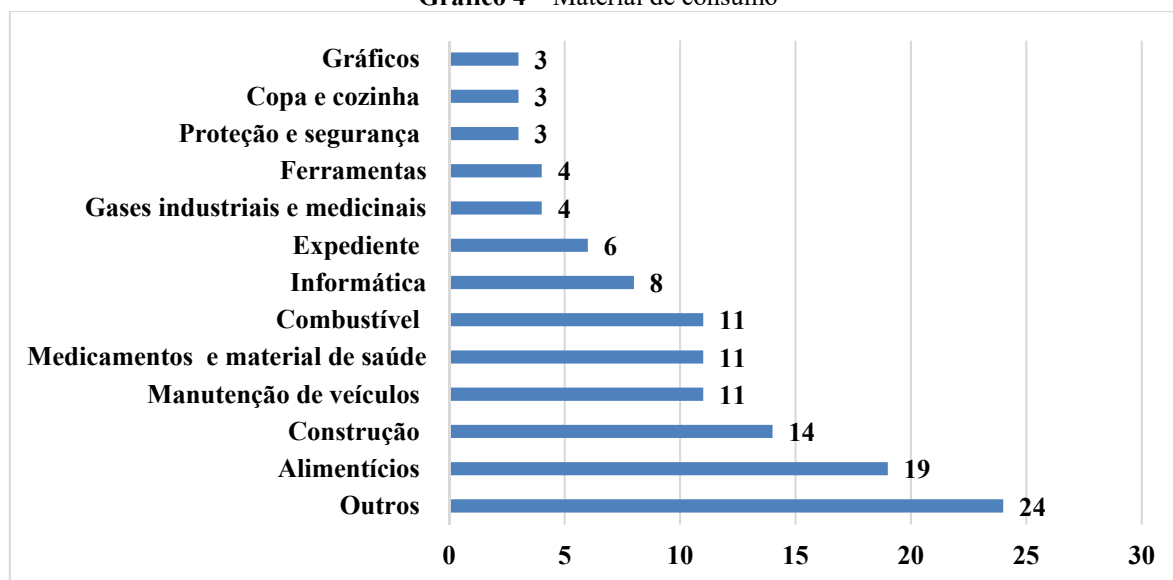
Gráfico 3 – Material permanente

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se pelo gráfico que a aquisição de equipamentos e mobiliário concentra a maioria dos pregões destinados à aquisição de material permanente. Os pregões de mobiliário contemplam mesas, cadeiras, armários e outros utilizados pelas Unidades Gestoras; já os que possuem finalidade de aquisição de equipamentos variam muito em função da finalidade de cada Unidade Gestora. Assim, há pregões que visam à aquisição de equipamentos médicos, odontológicos, laboratoriais, aparelhos de ar condicionado, utensílios de cozinha, entre outros.

Por fim, foram analisados também os pregões eletrônicos visando à aquisição de material de consumo; o resultado encontra-se apresentado no Gráfico 4. Na categoria “outros” são agrupados pregões com a finalidade de aquisição dos seguintes materiais: descartáveis; esportivo; extintores; peças de ar condicionado; sinalização; festividades e homenagens; limpeza; uniformes; e ração canina, para os quais foram executados 2 pregões, e 1 pregão para os seguintes materiais: audiovisuais, bandeiras; carimbos; animais vivos; laboratório de solos; e material de piscina.

Gráfico 4 – Material de consumo



Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se pelo gráfico que gêneros alimentícios, materiais para construção, peças para manutenção de veículos, medicamentos, materiais de saúde e combustível são os itens para os quais mais se teve pregão. Estes itens requerem um pouco de experiência da empresa licitante quanto à sazonalidade do produto no caso dos alimentícios, necessidade de amplo estoque para as peças de manutenção de veículos e materiais de construção, ou autorizações especiais para funcionamento nos casos de comercialização de medicamentos, materiais de saúde e combustíveis.

Diante dos dados apresentados, é possível construir o Quadro 12 com os tipos de itens mais licitados em cada grupo de licitações apresentado.

Quadro 12 – Itens mais licitados em cada grupo

Serviços continuados	Serviços não continuados
<ul style="list-style-type: none"> • Limpeza – 12 (doze); • Telefonia fixa/móvel – 10 (dez); • Contratação de pessoal para apoio administrativo – 9 (nove); • Outros – 15 (quinze). 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de instalações (imóveis) – 24 (vinte e quatro); • Manutenção de equipamentos – 9 (nove); • Prevenção contra incêndio – 5 (cinco); • Outros - 35 (trinta e cinco).
Material permanente	Material de consumo
<ul style="list-style-type: none"> • Equipamentos – 16 (dezesesseis); • Mobiliário – 10 (dez); • Outros – 9 (nove). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gêneros alimentícios – 18 (dezoito) • Materiais para construção – 14 (quatorze) • Peças para veículos; Medicamentos e materiais de saúde; e Combustível – 11 (onze) • Outros – 34 (trinta e quatro)

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da análise do conjunto de todos os pregões realizados durante o ano de 2016, foi possível conhecer o mercado de compras públicas dos órgãos federais com sede no Município de Porto Velho e identificar os objetos dos pregões. Buscou-se então uma análise mais aprofundada, para tanto, por questões de limitação temporal, optou-se por estudar apenas os pregões com objeto a aquisição de material de expediente e materiais de informática, visando identificar a efetiva participação das empresas locais nas licitações.

Deste modo, após conhecer o mercado de compras governamentais concretizado pelas unidades gestoras ligadas ao executivo federal instaladas no município de Porto Velho, buscou-se então encontrar variáveis de importância para as MPE locais nos referidos pregões. Para tanto, analisou-se de forma mais detalhada os pregões destinados à aquisição de material de consumo de expediente e materiais de informática.

4.1.1 Os pregões para material de consumo de expediente e informática.

Foram identificados, na pesquisa, 6 pregões destinados à aquisição de material de expediente. A distribuição por UASG e a identificação de cada pregão é apresentada no Quadro 13:

Quadro 13 – Pregões para aquisição de material de expediente

UASG	Nome da UASG	Pregão	Valor Global R\$	UASG Participantes
120081	MAER-Base Aérea de Porto Velho/RO	52016	1.558.525,10	5
158532	Campus Zona Norte IFECT RO	72016	141.257,83	4
160347	31 Circunscrição de Serviço Militar/RO	52016	3.907.143,20	5
193121	MMA-IBAMA-Superintendência Estadual/RO	42016	21.703,64	1
373082	INCRA-SR-17-Superint.Regional/RO	142016	179.306,60	1
201062	Superintendência de Administração do MP_RO	82016	43.976,99	2

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode ser observado pelo Quadro 13, os pregões que possuem como objeto a aquisição de material de expediente possuem uma variação considerável no valor total homologado. O valor homologado é originário do somatório do valor unitário de cada item multiplicado pela quantidade demandada do item. Assim licitações com mais itens e também com mais participantes tendem a ter um valor final maior que as demais.

Cabe destacar que com exceção do pregão realizado pelo MMA-IBAMA-Superintendência Estadual/RO, pregão 42016, e do pregão realizado pelo INCRA-SR-17-Superint.Regional/RO,142016, todos os demais foram realizados pelo Sistema de Registro de Preços, o que significa que o vencedor do item neste pregão irá fornecer para todos os participantes. Além disso, o vencedor ainda poderá aceitar o fornecimento para Unidades Gestoras não participantes, as conhecidas como “carona”.

A disputa na fase de lances do pregão ocorreu em todas as licitações por itens, ou seja, a empresa que ofereceu o menor valor unitário para o item sagrou-se vencedora. Nos pregões em tela ocorreram então 679 (seiscentos e setenta e nove) disputas e o resultado é apresentado no Quadro 14:

Quadro 14 – Resultado dos pregões de material de expediente

UASG	Pregão	Total de Itens	Itens Homologados	Itens Fracassados ou desertos
120081	52016	142	134	8
158532	72016	54	50	4
160347	52016	337	315	22
193121	42016	43	43	0
373082	142016	62	60	2
201062	82016	41	41	0
TOTAL		679	643	36

Fonte: Dados da pesquisa

Como observado pelo Quadro 14, do total de itens licitados 36 foram fracassados ou desertos. Item fracassado é aquele para o qual não houve proposta válida ou o valor ofertado pelo fornecedor é superior ao valor máximo aceitável pela Unidade Gestora; já item deserto é aquele que não teve nenhum fornecedor interessado em fazer suas propostas. A ocorrência de itens fracassados ou desertos surge basicamente de dois fatores: falha na descrição do produto ou valor de referência abaixo do valor praticado no mercado.

Tem-se, então, que no caso em tela aproximadamente 5% dos itens de interesse da Administração não teve resultado válido nos pregões; este índice poderia apresentar melhores resultados com um melhor relacionamento entre as empresas do segmento e as Unidades Gestoras por meio do apoio na descrição dos itens e também no fornecimento de orçamentos dentro da realidade do mercado local. Cabe destacar que a legislação vigente, instrução Normativa nº 5, permite 4 formas de realização de pesquisa de preços; assim, a pesquisa realizada pela UG pode não representar a realidade do mercado local.

Foram encontrados no site de Compras Governamentais 8 pregões destinados à aquisição de material de processamento de dados no ano de 2016, totalizando 4,5 milhões de reais. A distribuição por UASG e a identificação de cada pregão é apresentada no Quadro 15:

Quadro 15 – Pregões para aquisição de material de processamento de dados

UASG	Nome da UASG	Pregão	Valor Global R\$
120081	MAER-Base Aérea de Porto Velho/RO	92016	999.412,96
154055	MEC-Fundação Universidade de Rondônia/RO	322015	43.200,00
158532	Campus Zona Norte IFECT RO	52016	997.784,11
160349	Comando da 17 brig.de Infantaria de Selva/RO	202016	1.565.628,25
200046	Procuradoria da República/RO	12016	48.180,00
200046	Procuradoria da República/RO	82016	10.109,95
373082	INCRA-SR-17-Superint.Regional/RO	122016	991.031,51
393014	Sup. Reg. do DNIT nos est. de Rondônia e Acre	5592015	23.765,79

Fonte: Dados da pesquisa

Os pregões para aquisição de material de processamento de dados possuem características semelhantes, em sua grande maioria são realizados pelo Sistema de Registro de Preços e possuem um montante total homologado em torno de um milhão de reais. Os pregões com valor inferior a este foram destinados ao atendimento de uma demanda específica da Unidade Gestora. Por exemplo, o pregão da UG MEC-Fundação Universidade de Rondônia/RO destinou-se a aquisição de baterias para manutenção dos Nobreaks. No Quadro 16, estão apresentadas algumas peculiaridades dos pregões de material para processamento de dados.

Quadro 16 – Resultado dos pregões de Processamentos de Dados.

UASG	Pregão	Total de Itens	Itens Homologados	Itens Fracassados ou desertos
120081	92016	89	86	3
154055	322015	3	3	0
158532	52016	85	80	5
160349	202016	173	143	30
200046	12016	2	2	0
200046	82016	5	5	0
373082	122016	60	60	0
393014	5592015	27	11	16
TOTAL		444	390	54

Fonte: Dados da pesquisa

Pelo Quadro 16 é possível verificar que a grande maioria dos pregões teve sucesso em todos os itens de interesse da Administração; porém, o mesmo quadro mostra casos de insucesso. O pregão 559/2015 do DNIT, por exemplo, apresentou quase 60% de fracasso, ou seja, nestes itens o preço ofertado pelo fornecedor é maior que o valor máximo aceitável pelo órgão.

Na média geral, verifica-se pelo quadro que aproximadamente 12% dos itens de interesse da administração não apresentaram resultado válido ao final do pregão realizado; este insucesso aos moldes do material de expediente pode ser diminuído com um melhor relacionamento entre as unidades gestoras e os fornecedores.

A análise em conjunto dos resultados dos Pregões para aquisição de Material de Expediente e Material de Informática é apresentada no Quadro 17:

Quadro 17 – Resultados dos Pregões para aquisição de Material de Expediente e Material de Informática

	Material de Expediente	Material de Informática
Quantitativo de pregões	6	8
Total de itens	679	444
Percentual de Fracasso	5%	12%
Valor total homologado	R\$ 5.851.913,36	R\$ 4.679.112,57
Total de empresas	76	73
Empresas de Rondônia	23	5
Empresas de Porto Velho	17	2

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se nestes dois segmentos características que podem subsidiar decisões futuras dos gestores, seja este integrante da instituição licitante, por meio de um maior planejamento

nas licitações, seja o fornecedor, que ao tomar conhecimento do mercado, programa suas atividades para futuras aquisições.

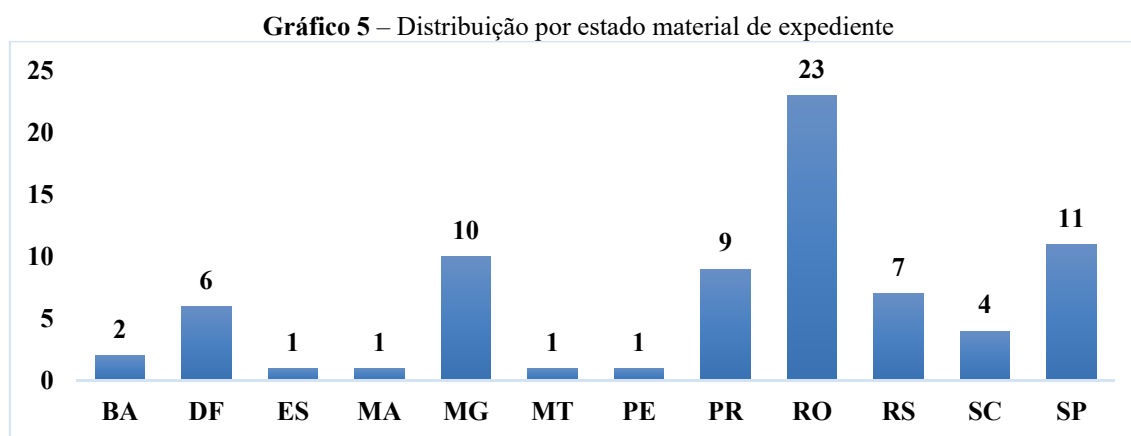
Observa-se pelo Quadro 17 que o quantitativo de empresas do município que participaram destas licitações é diferente para cada segmento e que para o segmento com menos participação de empresas locais, material de informática, o percentual de itens fracassados é maior que o outro. Assim, a participação de empresas locais, além de promover o desenvolvimento do município, pode gerar economia aos cofres públicos, evitando o retrabalho nas licitações.

Além dos quantitativos licitados, também é possível verificar nas atas dos pregões os vencedores e a partir desta informação verificar a utilização do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento local no município de Porto Velho. Estes dados serão tratados na seção seguinte.

4.2 As MPE partícipes das licitações federais em Porto Velho no ano de 2016

Conforme já explicitado, foram selecionados dois tipos de materiais para um aprofundamento no estudo dos resultados dos pregões das Unidades Gestoras Federais com sede no município de Porto Velho. Material de expediente, apresentando um total de 643 (seiscentos e quarenta e três) itens com fornecedor vencedor; e material de informática, com 390 (trezentos e noventa) itens.

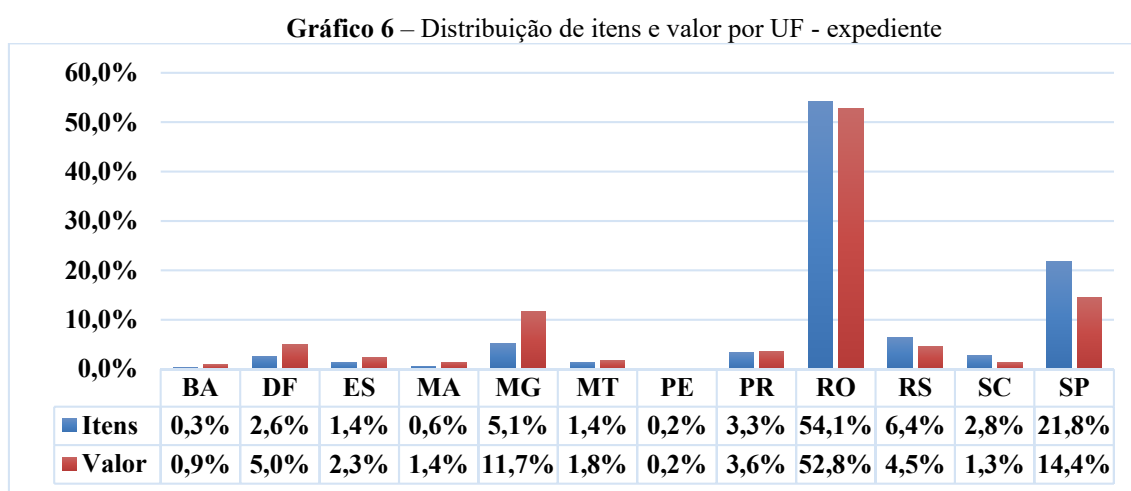
No que tange aos pregões destinados à aquisição de material de expediente, verifica-se pelos resultados das licitações estudadas que os 643 (seiscentos e quarenta e três) itens disputados foram vencidos por 76 (setenta e seis) empresas diferentes com sede em 12 (doze) unidades federativas. A distribuição por UF é apresentada no Gráfico 5:



Fonte: dados da pesquisa

Observa-se pelo gráfico que 30,3% das empresas vencedoras são do estado de Rondônia, o que faz com que nesse estado se encontre o maior número de empresas. Estas empresas estão distribuídas entre quatro municípios do estado: uma empresa de Chupinguaia, uma de Jaru, quatro de Ji-Paraná e dezessete de Porto Velho. As empresas do município representam 22,4% do total.

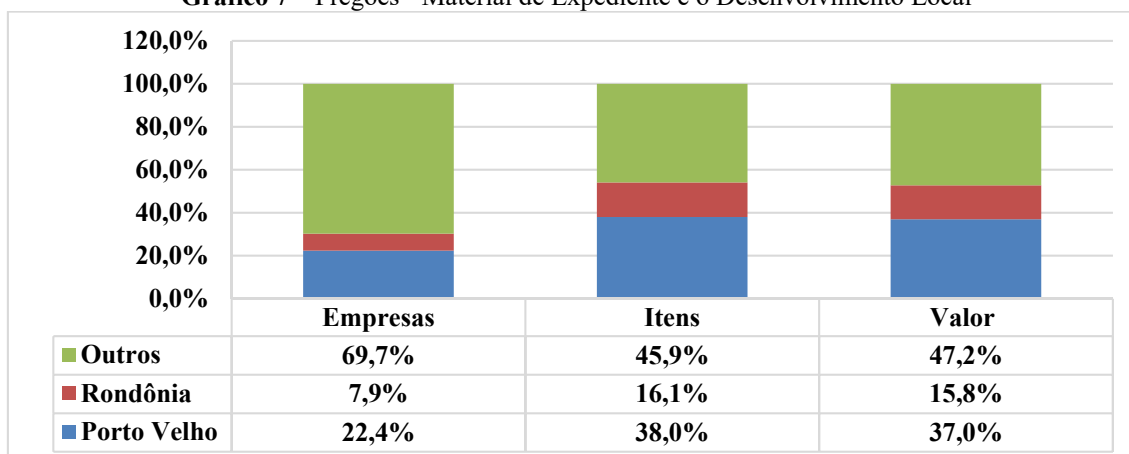
As disputas nos pregões acontecem por item; assim, uma empresa declarada como vencedora pode ter um ou mais itens homologados a seu favor. O Gráfico 6 apresenta a distribuição dos itens pelas UF sede das empresas:



Fonte: dados da pesquisa

A análise do gráfico aponta que as empresas de Rondônia foram as vencedoras de mais da metade dos itens licitados. O resultado encontrado é superior ao apontado por Reis e Reis (2017), que verificou que nas licitações de Rondônia as empresas do estado vencem 48,5%. Destaca-se a participação das empresas da capital neste segmento, pois os resultados apontam que as empresas de Porto Velho venceram cerca de 38% dos itens, ou seja, 242 (duzentos e quarenta e dois) itens foram adquiridos das empresas locais. Sobre a destinação dos recursos, também se verifica o destaque das empresas com sede em Rondônia com aproximadamente 53% do montante e Porto Velho com 37%.

Com base nos dados apresentados, é possível construir o Gráfico 7, que busca correlacionar os resultados dos pregões relativos a material de expediente e a promoção do desenvolvimento local no município.

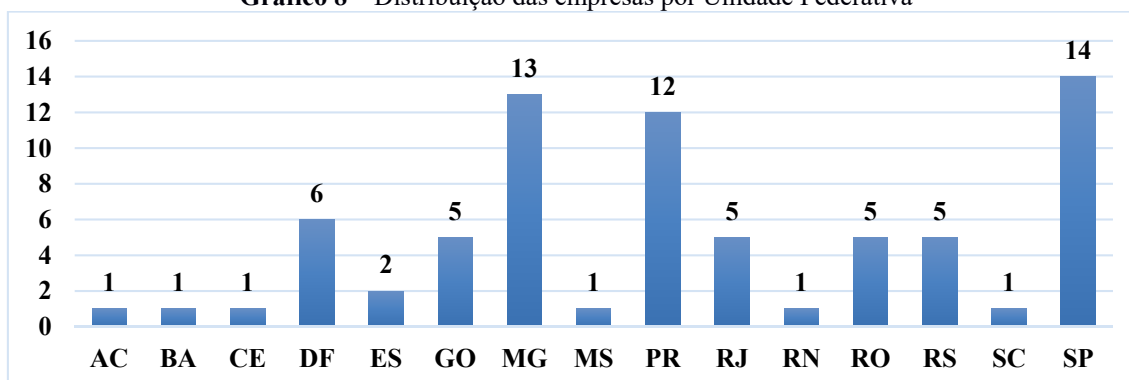
Gráfico 7 – Pregões - Material de Expediente e o Desenvolvimento Local

Fonte: dados da pesquisa

A análise do Gráfico 7 permite verificar o impacto da participação de empresas de fora do município nos pregões de material de expediente realizados pelas UG Federais em Porto Velho. Constata-se que apenas 22,4% das empresas são locais, e estas sagraram-se vencedoras de 38% dos itens e 37% do valor dos bens.

A participação das empresas locais será um fator de promoção do desenvolvimento, porém, é preciso ter atenção no percentual de recursos que deixou de ser absorvido pela economia do município e será destinado a empresas de outras localidades. No caso em tela, 63% de todo o recurso possibilitará o desenvolvimento de outras localidades. Considerando que o valor total homologado para material de expediente em 2016 foi de R\$ 5.851.913,36, chega-se à conclusão de que cerca de R\$ 3.686.705,41 deixou de movimentar a economia local.

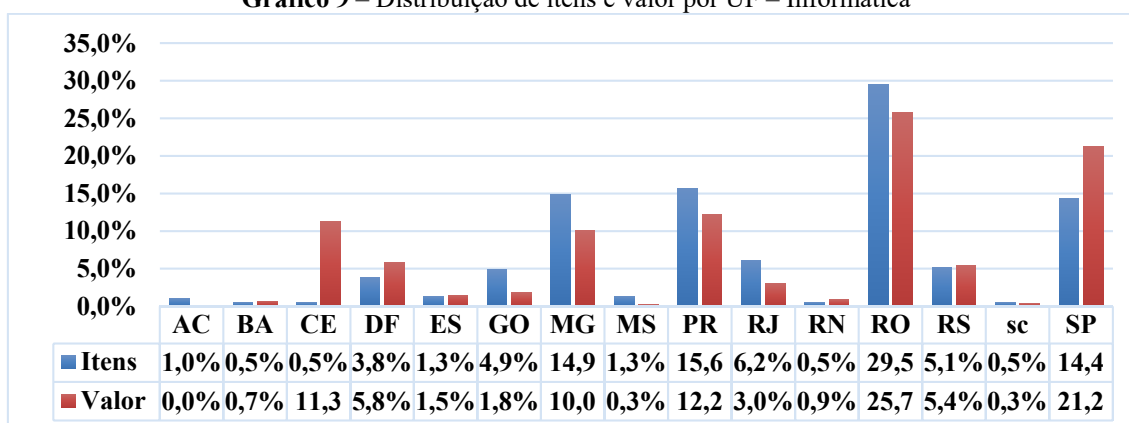
Nos pregões destinados a material de informática, foram declarados vencedores 73 (setenta e três) licitantes, ou seja, 73 (setenta e três) empresas diferentes venceram a disputa pelo fornecimento de pelo menos um item em pelo menos um dos pregões analisados. O pregão eletrônico não apresenta restrições geográficas para a participação; assim, empresas de 15 (quinze) diferentes unidades federativas foram vencedoras. A distribuição destas empresas por estado é apresentada no Gráfico 8:

Gráfico 8 – Distribuição das empresas por Unidade Federativa

Fonte: dados da pesquisa

Destaca-se nos resultados encontrados o quantitativo de empresas com sede nos estados de São Paulo (20%), Minas Gerais (18%), e Paraná (16%); assim, observa-se que 54% das empresas vencedoras dos pregões de informática em estudo pertencem a 3 estados. O estado de Rondônia apresentou cinco empresas vencedoras, duas da capital e três do interior; as empresas do interior possuem sede nos municípios de Ariquemes (2) e Vilhena (1).

No conjunto de licitações estudado, o valor total homologado foi 4,5 milhões de reais. Como já apresentado, este montante poderia contribuir para o desenvolvimento do município, fomentando o mercado local e gerando emprego, porém, parte dos itens foram ganhos por empresas de outras localidades. Assim, buscou-se levantar o volume de recursos destinados a empresas de cada unidade federativa e o quantitativo de itens por elas vencidos; o resultado é apresentado no Gráfico 9:

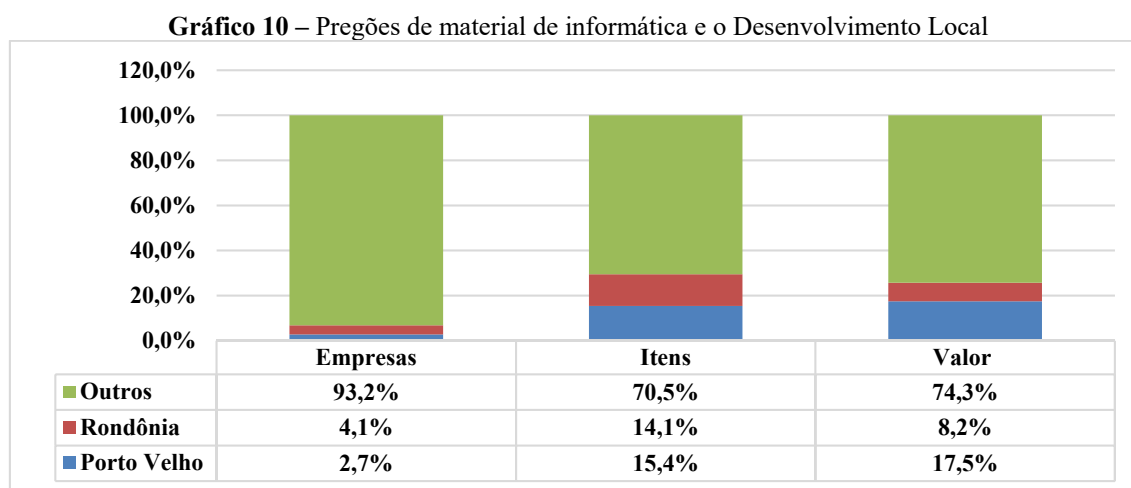
Gráfico 9 – Distribuição de itens e valor por UF – Informática

Fonte: dados da pesquisa

Observa-se pelo gráfico que apesar do reduzido número de empresas vencedoras o estado de Rondônia se destaca no quantitativo de itens vencidos; as empresas do estado venceram 115 (cento e quinze) dos 390 (trezentos e noventa) itens licitados. As empresas de

Porto Velho venceram 60 itens, ou seja, cerca de 15% do total. O resultado diverge do apresentado por Reis e Reis (2017); segundo os autores, nas licitações de Rondônia, 48,5% dos itens são vencidos por empresas do estado.

A análise do gráfico permite constatar que as empresas do estado de Rondônia, em conjunto, são as que foram vencedoras do maior volume de recursos, com um montante de aproximadamente 1,2 milhões de reais. As empresas com sede no município de Porto Velho foram vencedoras dos itens que somados totalizam R\$ 819.051,56 (oitocentos e dezenove mil cinquenta e um reais e cinquenta e seis centavos), ou seja, 17,5% do total. Sobre a promoção do desenvolvimento local no município, apresenta-se no Gráfico 11 a análise conjunta dos resultados dos pregões de material de informática.



Fonte: dados da pesquisa

A análise do Gráfico 10 permite concluir que apesar da destacada atuação das empresas locais frente às empresas dos demais estados nos pregões analisados, verifica-se que o resultado apresenta possibilidades de melhoria, pois cerca de 82,5% dos recursos estão deixando de promover o desenvolvimento no município e sendo destinados para outras localidades.

Diante dos resultados encontrados, buscou-se junto aos micro e pequenos empresários do município de Porto Velho o levantamento da percepção destes quanto ao mercado de licitações dos órgãos federais do município.

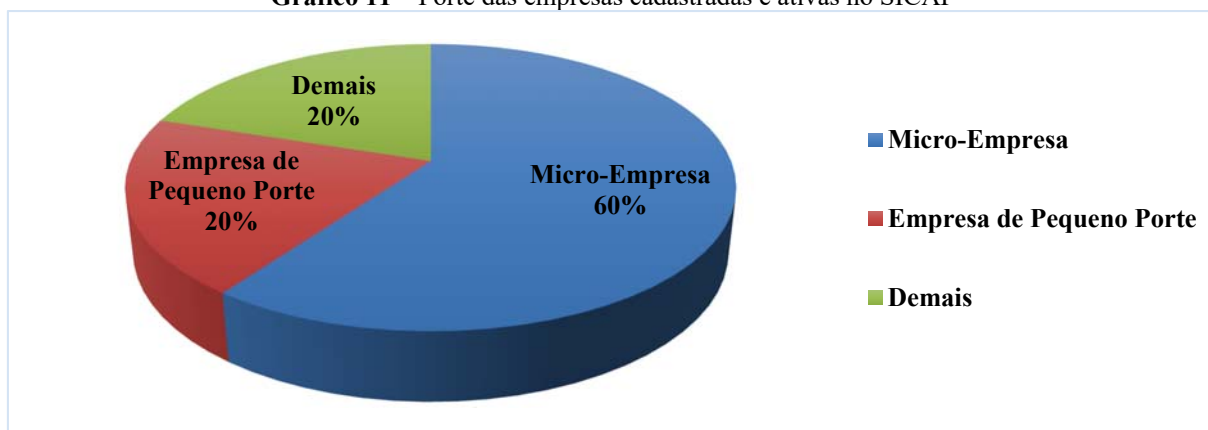
4.3 A percepção da MPE com relação ao mercado institucional federal.

Consulta à versão Beta do Portal de Dados Abertos do Governo Federal – compras.dados.gov.br – permite verificar todos os fornecedores cadastrados no Sistema de

Cadastramento Unificado de Fornecedores -SICAF. Por meio desta ferramenta, é possível identificar que no município de Porto Velho existem 2745 (dois mil setecentos e quarenta e cinco) fornecedores cadastrados, dos quais 2650 (dois mil seiscentos e cinquenta) estão ativos.

O sistema permite o cadastramento de pessoas físicas e pessoas jurídicas; assim, 98 (noventa e oito) fornecedores cadastrados são pessoas físicas e o restante possui personalidade jurídica, para as quais o Gráfico 11 apresenta a distribuição pelo porte, segundo a Lei Complementar 123/06.

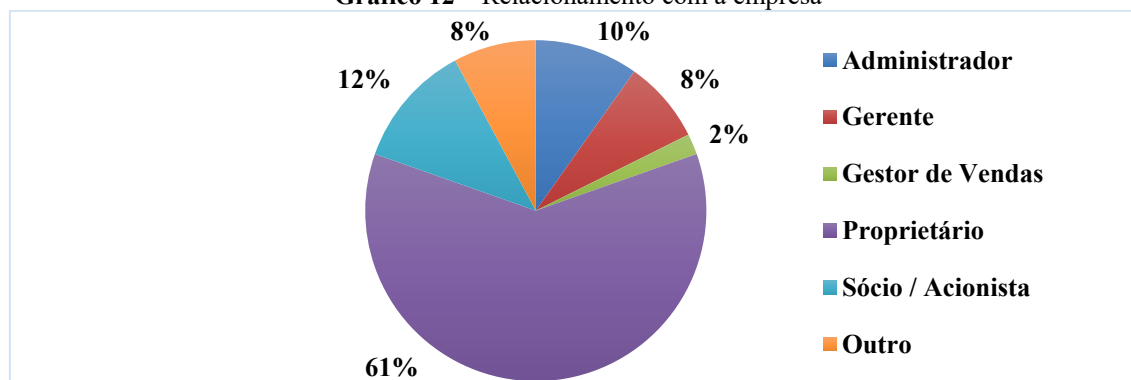
Gráfico 11 – Porte das empresas cadastradas e ativas no SICAF



Fonte: Dados da Pesquisa

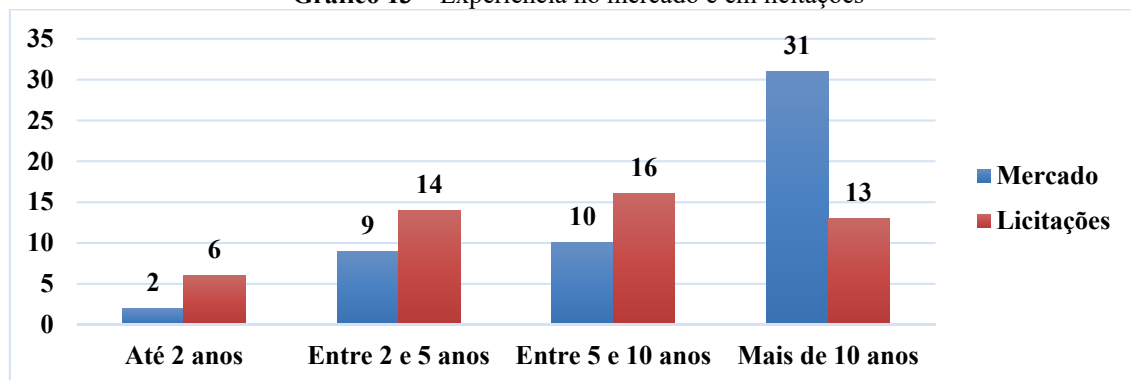
Pelo gráfico pode-se observar a participação das micro e pequenas empresas do município neste mercado. É possível constatar que 80% dos cadastrados e ativos são micro ou pequenos. Se compararmos aos índices oficiais, esta participação é pequena, pois, segundo estimativas do SEBRAE (2013), os micro e pequenos estabelecimentos representam 99% das empresas formais do País.

Buscou-se levantar a percepção dos gestores das micro e pequenas empresas do município por meio de questionário eletrônico enviado para as 1637 (mil seiscentos e trinta e sete) empresas, recorrendo aos 1957 (mil novecentos e cinquenta e sete) e-mails localizados nos cadastros no SICAF, obtendo 51 (cinquenta e uma) respostas. O perfil dos respondentes pode ser verificado no Gráfico 12:

Gráfico 12 – Relacionamento com a empresa

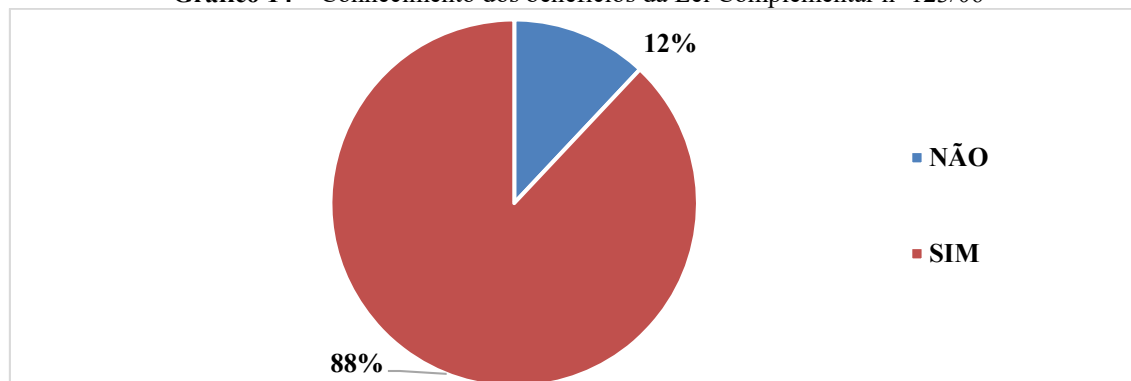
Fonte: Dados da Pesquisa

A maioria dos respondentes são proprietários das empresas, 61%, ou sócios do empreendimento, 12%. Quanto à formação, tem-se que 24% completaram o Ensino Médio e 76% possuem formação acadêmica distribuída em Graduação 31%, Pós-Graduação 37% e Mestrado 8%. A faixa etária compreende desde jovens com menos de 25 anos de idade (3 – três), aos mais experientes com mais de 50 anos (21 – vinte e um), passando pelas faixas entre 25 e 30 anos (6 - Seis), 30 e 35 (8 - oito), 35 e 40 (6 - seis), e 40 e 50 anos (7 - sete). Quanto à experiência no mercado e em licitações, a pesquisa aponta os dados do Gráfico 13:

Gráfico 13 – Experiência no mercado e em licitações

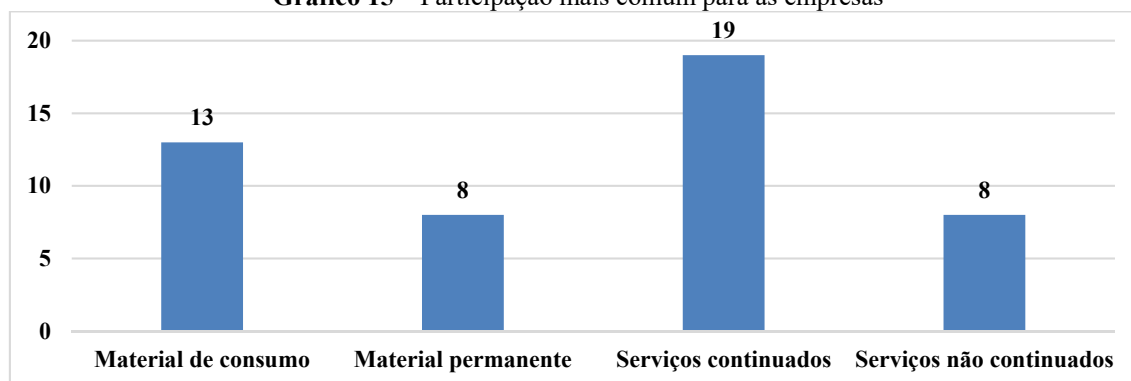
Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se que a maioria das empresas respondentes possui mais de dez anos de mercado, porém, o tempo de participação em licitações não é proporcional ao tempo de vida da empresa. Para participar de licitações, é importante conhecer a legislação que envolve a temática; assim, buscou-se levantar o conhecimento dos respondentes sobre os benefícios que a lei geral da MPE oferece aos pequenos negócios, obtendo o resultado apresentado no Gráfico 14:

Gráfico 14 – Conhecimento dos benefícios da Lei Complementar nº 123/06

Fonte: Dados da pesquisa

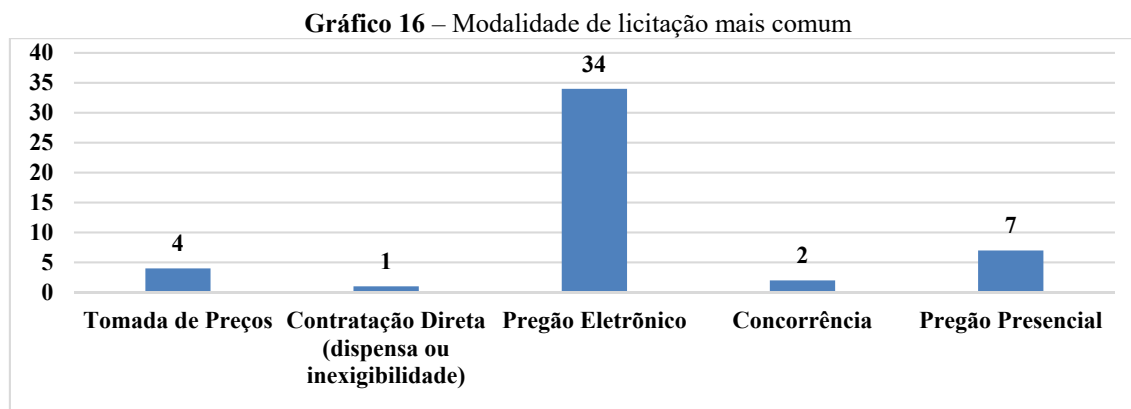
Pelos dados apresentados, observa-se que 12% dos respondentes alegam não ter conhecimento dos benefícios concedidos às micro e pequenas empresas. No universo pesquisado, este quantitativo pode ser considerado relevante, pois a lei que instituiu este tratamento já está em vigor há mais de 10 anos e todas as empresas possuem cadastro no SICAF, ou seja, já possuem algum relacionamento com as aquisições públicas. Destaca-se que o desconhecimento dos benefícios pode desestimular o fornecedor a participar do mercado. Questionou-se às empresas sobre o grupo de licitações no qual mais participava, obtendo-se os resultados apresentados no Gráfico 15:

Gráfico 15 – Participação mais comum para as empresas

Fonte: Dados da pesquisa

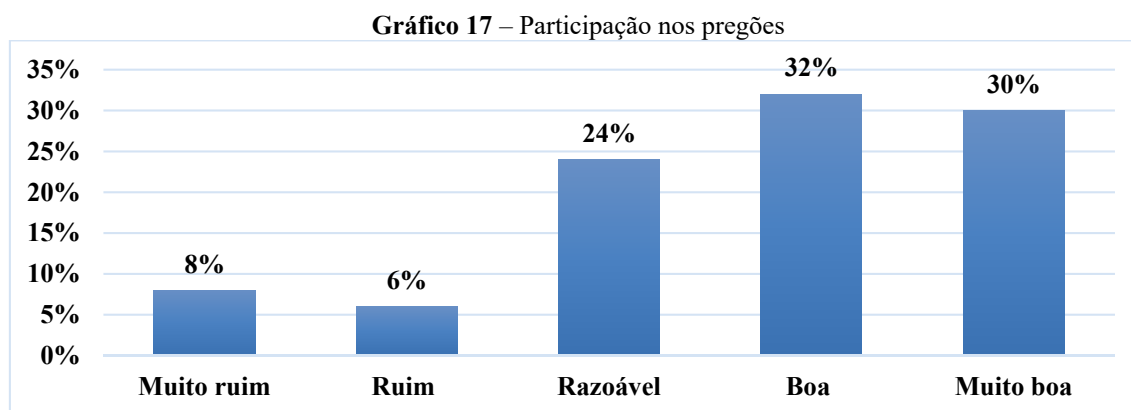
Por meio dos dados apresentados no gráfico, verifica-se que a maioria dos respondentes participa das licitações com o objetivo de fornecerem serviços continuados aos órgãos. Conforme já apresentado, os serviços continuados são aqueles essenciais para a Administração, para os quais não se pode ocorrer a solução de continuidade. Os mais comuns são os de locação de equipamentos e de terceirização de atividade meio, como segurança e limpeza.

Quanto à participação em licitações, três empresas afirmaram que não participam de licitações. Entre os que participam de licitações, a opção pela modalidade mais comum de participação é apresentada no Gráfico 16:



Fonte: Dados da pesquisa

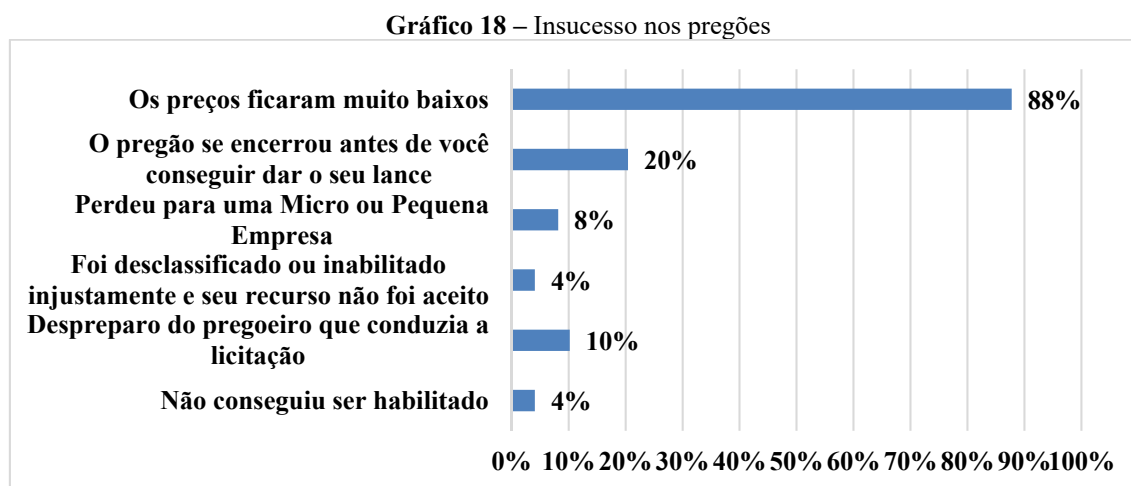
Pelo gráfico observa-se que a grande maioria dos respondentes possui uma participação maior nas licitações realizadas pela modalidade Pregão na forma eletrônica. Cabe destacar que 86,3% afirmaram que participam de licitações nesta modalidade e 61% concordam que o pregão eletrônico facilita a participação da empresa nas aquisições públicas. O resultado encontrado está de acordo com a literatura, pois esta modalidade facilita a participação das empresas no mercado de compras públicas e apresenta um menor custo de participação para os interessados, pois ocorre por meio de recursos de tecnologia da informação. A avaliação da participação nos pregões é apresentada no Gráfico 17:



Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se, pelos dados obtidos, que 62% das empresas julgam sua participação nos pregões como boa ou muito boa e apenas 14% afirmam que sua participação é ruim ou muito ruim.

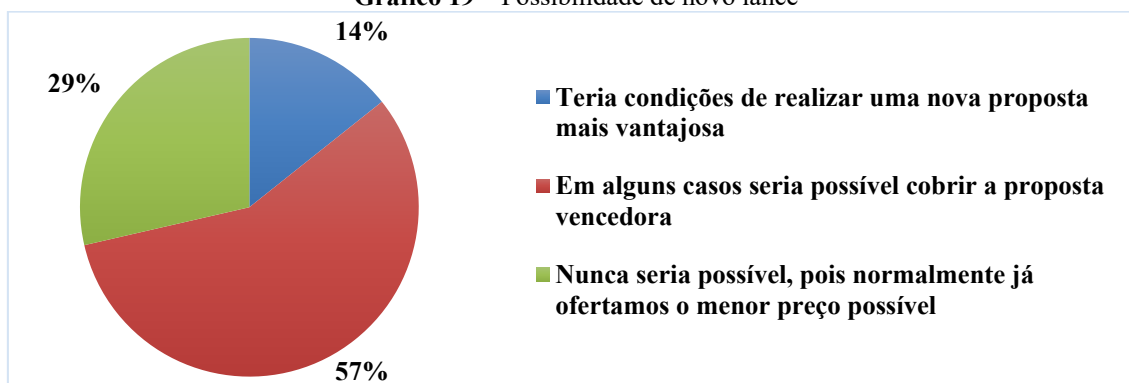
A participação nos pregões está sujeita a interferências que podem auxiliar ou prejudicar no sucesso da empresa. A internet é um fator que pode determinar o fracasso de uma empresa; nesse sentido, 52% afirmam que já perdeu algum Pregão Eletrônico por falha na conexão com a internet. Outros fatores também foram apontados como causa de insucesso nos pregões e os principais estão apresentados no Gráfico 18:



Fonte: Dados da pesquisa

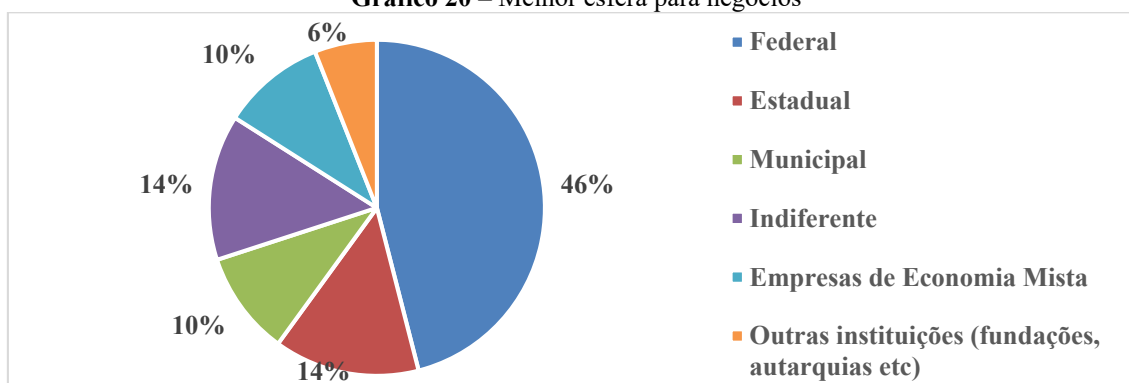
Pode-se observar que o maior fator de insucesso é o baixo preço ofertado pelos concorrentes; para solucionar este quesito, a empresa precisa verificar sua metodologia para a formação do preço e analisar se há espaço para redução dos valores ofertados. O segundo item mais apontado é o fato de ter terminado a sessão pública antes do envio do lance menor pela empresa; este fato ocorre, pois o encerramento é aleatório, visando ao não favorecimento de nenhuma empresa e estimulando que a empresa busque ficar sempre com a menor oferta, pois o pregão pode se encerrar a qualquer momento. O terceiro fator mais apontado é o despreparo do agente público; este deve sempre se manter atualizado para evitar falhas no processo que possam ocasionar prejuízo aos participantes dos pregões.

Em que pese a maior queixa ser o baixo preço final, a legislação nacional permite, mediante justificativa da autoridade competente, que seja dada preferência para as empresas situadas local ou regionalmente. No âmbito federal, essa preferência se dá por meio de um empate ficto entre a empresa vencedora e as demais situadas no município ou outra região estipulada no edital, dando oportunidade para a empresa local cobrir a proposta vencedora. Assim, questionou-se as empresas locais sobre esta possibilidade, obtendo-se os dados do Gráfico 19:

Gráfico 19 – Possibilidade de novo lance

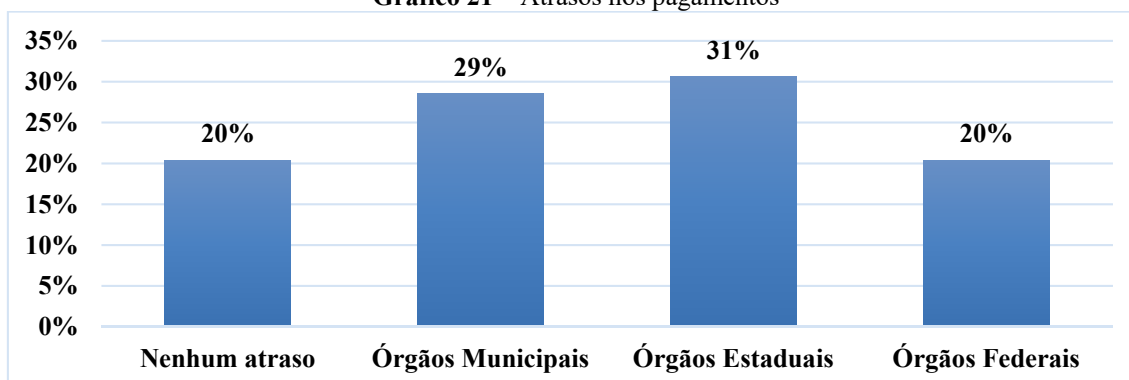
Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se pelos dados apontados que, segundo os respondentes, a possibilidade de cobrir a oferta melhor classificada poderia aumentar o quantitativo de vitórias das empresas locais, o que auxiliaria na retenção dos recursos no município, movimentando a economia local. Quanto à melhor esfera para fazer negócios, os resultados são apresentados no Gráfico 20:

Gráfico 20 – Melhor esfera para negócios

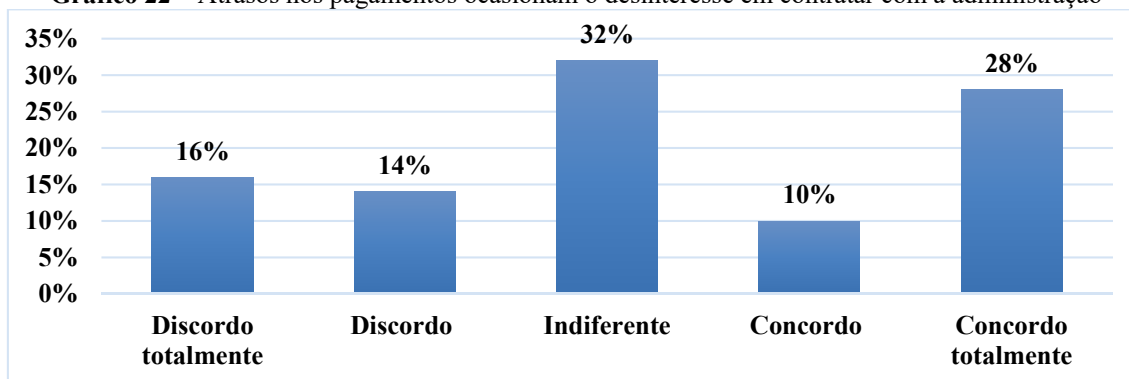
Fonte: Dados da pesquisa

Constata-se que a maioria dos respondentes aponta que a melhor esfera para negócios é a federal; assim, é possível verificar a relevância desta pesquisa. O resultado encontrado é semelhante ao apontado por Reis e Reis (2017); segundo os autores, 42,6% preferem a esfera federal. Esta preferência pode se dar por diversos motivos, entre eles o não atraso no pagamento dos contratos. Assim, buscou-se levantar se as empresas estão sofrendo atrasos nos repasses de recursos por parte da administração pública, chegando-se aos dados apresentados no Gráfico 21:

Gráfico 21 – Atrasos nos pagamentos

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que apenas 20% não sofrem atrasos nos pagamentos dos serviços realizados ou dos produtos entregues. Os órgãos federais são os que apresentam uma menor incidência de atraso, segundo a pesquisa, e os estaduais são os que mais atrasaram os pagamentos. Os dados encontrados divergem dos apresentados por Reis e Reis (2017), que apontam que, no nível nacional, 55% dos fornecedores indicam atrasos dos municípios. Segundo estes autores, 68% dos fornecedores enfrentaram dificuldades com seus parceiros comerciais em virtude de atrasos nos contratos com a administração pública. Quando questionados se o atraso nos pagamentos faz com que a empresa perca o interesse em contratar com a Administração, foram obtidos os resultados do Gráfico 22:

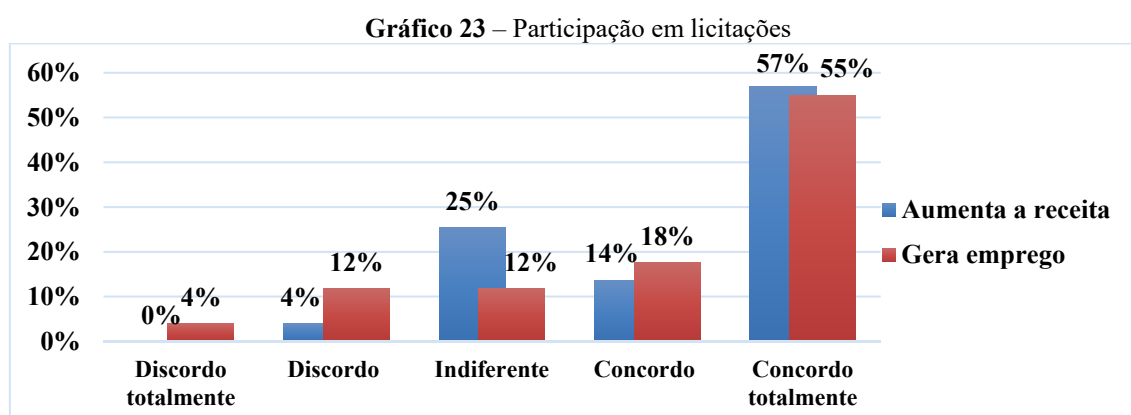
Gráfico 22 – Atrasos nos pagamentos ocasionam o desinteresse em contratar com a administração

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que a maioria das empresas não aponta relação entre os atrasos no pagamento e o desinteresse em participar de licitações; assim, 30% discordam desta relação e 32% são indiferentes. Ressalta-se que nos contratos com a Administração Pública o pagamento ocorre sempre após o cumprimento das obrigações do fornecedor. Via de regra os pagamentos de menor monta ocorrem cinco dias após a entrega da nota fiscal; para os demais o prazo é de 30 dias. Ocorre que em situações de contingenciamento de recursos a quitação da dívida ocorre

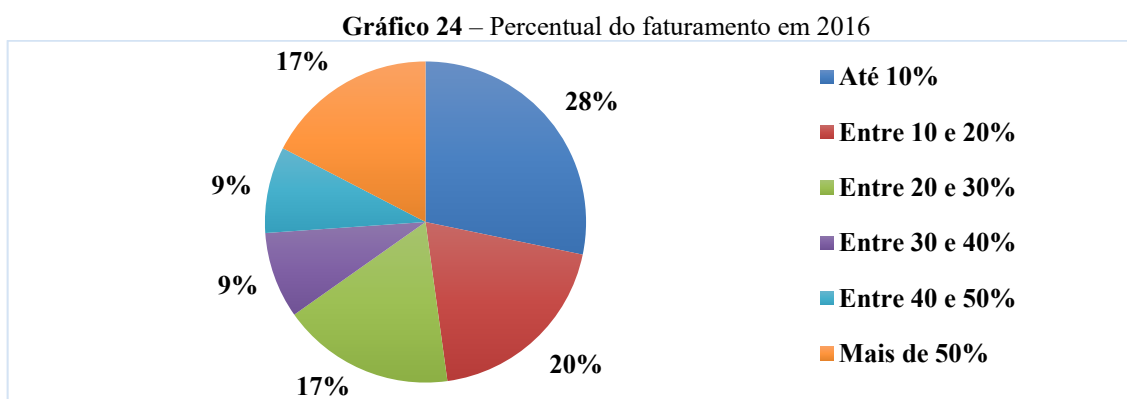
em prazo superior a este, porém, existem meios de compensação deste atraso que podem ser requeridos pelo empresário. Destaca-se, neste momento, a necessidade de qualificação dos empresários para a participação no mercado de compras públicas, seja para o conhecimento das peculiaridades do segmento, seja para a garantia de seus direitos quando estes forem infringidos.

Em que pese a existência de fatores de desmotivação, a maioria das empresas acredita que participar de licitações aumenta as receitas da empresa, e também faz com que a empresa tenha mais funcionários. Os dados obtidos são apresentados no Gráfico 23:



Fonte: Dados da pesquisa

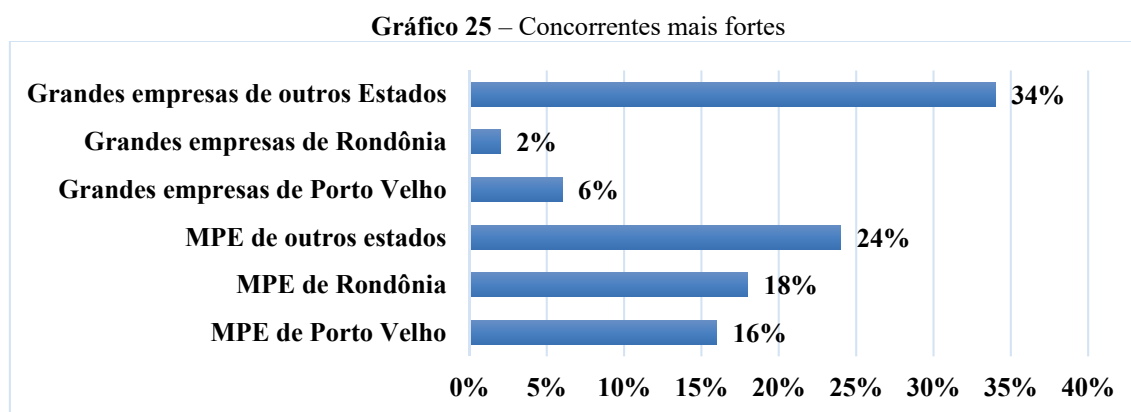
Maior receita para as empresas significa um maior volume de negociações, a empresa vendendo mais aumentará sua demanda aos fornecedores, necessitará de mais funcionários, e pagará mais impostos; assim, as compras públicas podem proporcionar o desenvolvimento local. Perguntados se o faturamento com as vendas ao Governo Federal é significativo para a empresa, 40% concordaram e outros 40% discordaram, ao passo que 20% são indiferentes. O percentual que esta receita representa no faturamento total do ano de 2016 é apresentado no Gráfico 24:



Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que o percentual da receita oriundo das aquisições do Governo Federal na maioria das vezes é pequeno, de modo que em 65% dos casos ele representa menos de 30% da receita auferida pelo empreendimento.

O mercado de licitação não é exclusivo, ou seja, assim como qualquer outro possui concorrentes que também pretendem negociar com os órgãos públicos. Assim, o Gráfico 23 aponta os concorrentes mais fortes na visão dos gestores das empresas.



Fonte: Dados da pesquisa

Conforme dados apresentados, as empresas respondentes consideram as grandes empresas de outros estados como as concorrentes mais fortes nas licitações, porém, a partir da alteração da Lei Complementar 123/06, pela Lei Complementar 147/14, salvo casos excepcionais, sempre que o item de disputa possuir valor inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), este será exclusivo para a participação de micro e pequenas empresas; assim, na grande maioria dos casos, as grandes empresas sequer poderão participar dos certames. Em se tratando de MPE, os respondentes apontam as empresas de fora do estado de Rondônia como as principais concorrentes. Na prática, a participação de licitantes de outros estados nas licitações ocorridas no município possuiu significativo sucesso. Como já mencionado nestes resultados, os materiais de informática tiveram 73 (setenta e três) vencedores; destes, apenas 2 (dois) são do município de Porto Velho.

4.4 Discussão dos resultados encontrados com a teoria apresentada

Face aos resultados encontrados, propõe-se agora discutir os achados em contraponto com a teoria apresentada. Verificou-se que as políticas de desenvolvimento local estimulam as

localidades a despertarem suas potencialidades de evolução e não esperar do governo a solução dos problemas, necessidades e aspirações locais (ÁVILA, 2000).

O desenvolvimento passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado. Os atores locais participam do processo e se beneficiam dos rendimentos originados com o fruto de seus esforços, possibilitando que a riqueza gerada no local permaneça no próprio local (AMARAL FILHO, 2001), fortalecendo a economia ao gerar emprego e renda.

Pelos resultados apresentados, verifica-se que o mercado de licitações no município movimentava valores consideráveis; material de consumo de informática e de expediente somam mais de dez milhões de reais somente nos órgãos federais com sede no município de Porto Velho.

O desenvolvimento depende da capacidade de reter e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento como a atração de recursos externos (MARTINS, 2002). A legislação permite a promoção do desenvolvimento local (BRASIL, 2015), porém, o mercado não é muito explorado pelas empresas portovelhenses; para material de expediente, somente 23,4% das empresas vencedoras são locais e quando o objeto é material de consumo de informática este percentual é reduzido para 5,4%.

A baixa participação das empresas locais faz com que os recursos destinados aos órgãos federais com sede no município, que poderiam gerar emprego e renda em Porto Velho, sejam levados para outras localidades. Neste sentido, observa-se que mais de 71% dos recursos são transformados em receitas de empresas de fora do município, ou seja, cerca de 7,5 milhões de reais que deixam de movimentar a economia local.

O núcleo conceitual do desenvolvimento local, de acordo com Ávila (2000) e Amaral Filho (2001), encontra-se no desabrochamento das potencialidades, tendo como agente impulsionador a própria comunidade, que deverá utilizar-se da interação entre fatores exógenos e endógenos visando ao aproveitamento das oportunidades externas para o desenvolvimento do município. Assim, acredita-se que a comunidade (neste caso, representada pelas Micro e Pequenas empresas locais) deva interagir mais com o mercado de compras públicas, aproveitando os recursos públicos para ampliação de suas receitas e consequentemente ampliação da oferta de emprego para os munícipes.

O desenvolvimento puxado pelo emprego é defendido por Sachs (2004) e Gomes (2005), que afirmam que o processo de desenvolvimento requer a geração de emprego e renda para a população. Nesse sentido, mais de 70% das empresas que responderam ao questionário afirmaram que participar de licitações aumenta a receita e proporciona a geração de emprego.

Faz-se necessária, então, a implementação de medidas que visem à ampliação da participação efetiva das empresas locais nas licitações. Cabe destacar que a vitória das empresas locais nas licitações possibilitará a ampliação de suas receitas, da demanda junto a seus fornecedores e de necessidade de mais funcionários.

A globalização possibilita a ampliação de fronteiras, mas também pode significar o aumento da competitividade ocasionado pela oferta de produtos externos com preços mais acessíveis. Como apurado nos resultados, nas licitações as empresas locais apontam como principais concorrentes as empresas de fora do estado de Rondônia. Foi observado nos resultados dos certames que realmente empresas de outras localidades possuem participação efetiva nos pregões realizados; no entanto, verifica-se também que o mercado local possui capacidades não exploradas.

Existem no comércio de Porto Velho diversas empresas do ramo de suprimentos de informática, porém, apenas duas empresas locais participaram e venceram as licitações deste material, todas as demais que se sagraram vencedoras nos pregões são externas ao município. Para o material de expediente, a participação local é maior, mas ainda existe espaço para a ampliação da participação das empresas locais.

Debates no meio acadêmico, empresarial e governamental, tanto no Brasil como nas demais nações do mundo, destacam a necessidade de se buscar não apenas o desenvolvimento, mas também a preocupação para que ele ocorra de forma sustentável (KIECKHÖFER, 2008); (ADJEI, 2010) e (VILLAC; BLIACHERIS, 2013), ou seja, suprimindo as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações (NASCIMENTO, 2012), garantindo o equilíbrio entre a satisfação das necessidades humanas e a proteção do ambiente natural.

O desenvolvimento implica mudanças sociais acompanhadas de transformações tecnológicas do contorno natural, alterações endógenas que mantêm ou aumentam a sustentabilidade, ao responder às necessidades da população (KIECKHÖFER, 2008). Deste modo, a promoção do desenvolvimento local por meio das compras públicas fomentará também iniciativas em prol da sustentabilidade ambiental, pois por força de exigência legal as compras públicas devem priorizar produtos e serviços sustentáveis.

Para ser sustentável, o desenvolvimento deve atender a pelo menos três dimensões: ambiental, que visa à utilização do meio ambiente na medida em que a capacidade de autorrecuperação suporta de modo a não extinguir os recursos naturais; econômica, que se preocupa com a ecoeficiência das ações, inovação tecnológica e a busca por alternativas

renováveis de fontes de energia; e social, que visa à redução das desigualdades e à conscientização dos atores envolvidos (ADJEI, 2010).

As contratações do setor público, segundo a legislação nacional, possuem três objetivos definidos: Isonomia; Vantajosidade e Sustentabilidade. Assim, não se pode buscar o menor preço apenas, outros fatores devem ser considerados e a sustentabilidade vem ganhando cada vez mais espaço neste segmento. O governo, por meio das licitações públicas, se caracteriza como um agente fomentador do desenvolvimento sustentável nos três pilares que o sustentam, quais sejam: ambiental, econômico e social.

Para esta tarefa, considerou-se o potencial dos contratos públicos para conduzir melhorias sociais, uma vez que o aproveitamento das oportunidades de negócios pelas empresas locais pode gerar emprego e renda para a comunidade, ou seja, o uso adequado dos investimentos públicos pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social.

Portanto, o incremento na participação das empresas locais nos pregões eletrônicos movimentaria a economia local. As empresas, ao ampliarem suas vendas, necessitariam de mais funcionários para o atendimento da nova demanda, a geração de emprego local disponibilizaria para a população um maior poder de compra, e um maior poder de compra da população proporcionaria um aumento na demanda das empresas. Ao lado de toda esta movimentação da economia também aumentar-se-ia a arrecadação de impostos pelos governos locais, que poderiam ampliar ou melhorar o atendimento à sociedade.

Diante do exposto, tem-se que o fomento à participação das empresas locais nas compras públicas apresentaria resultados positivos à sociedade; cabe, então, às instituições a aplicação de métodos visando a este incremento. Instituições como SEBRAE, FECOMERCIO, Universidades públicas e privadas, bem como os governos estaduais e municipais, devem firmar parcerias em prol desta atividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade contemporânea, o avanço tecnológico e a globalização geram um ambiente altamente competitivo e de constantes mudanças para o segmento empresarial. Nesse sentido, o conhecimento é um bem essencial e vital para sobrevivência das organizações. Deste modo, buscando dirimir lacunas e contribuir para o arcabouço científico sobre a utilização do poder de compras do governo para a promoção do desenvolvimento local, a presente pesquisa analisou os resultados dos pregões das Unidades Gestoras Federais com sede no município de Porto Velho, buscando verificar a efetiva participação das empresas locais nas licitações. Posteriormente, buscou-se levantar, junto às empresas cadastradas como fornecedoras no SICAF, a percepção dos gestores sobre o mercado de compras governamentais.

Para este estudo, considerou-se que a função da licitação não se resume em apenas obter a proposta mais vantajosa para a aquisição de determinado item, dispensando aos interessados tratamento isonômico, mas também promover o desenvolvimento sustentável em âmbito local e regional, conforme previsto na legislação que rege o tema.

O atendimento ao proposto no objetivo geral foi viabilizado por meio dos objetivos específicos, que foram representados nos seguintes tópicos (1) identificar as oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas da cidade de Porto Velho - RO nos pregões eletrônicos sob responsabilidade das unidades gestoras federais com sede no município; (2) conhecer as Micro e Pequenas Empresas com sede no município que participaram das licitações federais em Porto Velho - RO no ano de 2016; e (3) mapear a percepção dos gestores de Micro e Pequenas Empresas com relação às compras realizadas por meio de licitações no município.

Por meio dos resultados alcançados, foi possível identificar os pregões realizados pelas Unidades Gestoras ligadas ao executivo Federal com sede no município de Porto Velho. Verificou-se, por meio de amostragem, que a participação das empresas do município é tímida, principalmente no que tange a material de consumo de informática, setor em que apenas duas empresas locais se sagraram vencedoras dos pregões.

Verificou-se também que parte dos recursos que poderiam promover o desenvolvimento no município, gerando emprego e renda para a população, acabam sendo destinados a empresas de outras regiões, com destaque para as empresas com sede no estado de São Paulo. Acredita-se que em que pese a capacidade de negociação com os fornecedores das empresas de grandes centros, as empresas locais possuem capacidade de disputarem pelo fornecimento de itens.

Quanto à percepção das empresas locais sobre as oportunidades de mercado criadas pelas licitações, verifica-se que de certo modo uma parcela considerável das empresas locais

não se apresenta interessada em fornecer para os órgãos públicos, visto que até seus cadastros encontram-se desatualizados. Por outro lado, existem empresas especializadas neste tipo de negociação, visto que estas afirmam que mais de 50% de suas receitas são oriundas de licitações.

Embora se tenha buscado a completude do trabalho ora apresentado, limitações lhe foram impostas. Destaca-se que a presença dos fatores limitantes da pesquisa impossibilita a generalização dos resultados apresentados, porém, permite sua extensão em pesquisas futuras.

As atas de pregão apresentam todas as ações dos participantes que podem afetar o resultado final de cada um dos itens disputados no certame. Assim, existem documentos dessa espécie com mais de mil páginas. Esta grande quantidade de material impõe restrições à análise. Por isso, foram verificados apenas dois grupos de materiais dentre os diversos licitados no ano de 2016. Desta forma, como recomendação para futuras pesquisas, considera-se importante a ampliação dos objetos estudados, pois grupos diferentes de material apresentaram resultados diferentes na pesquisa.

Outro fator limitante foi o baixo número de respostas; buscou-se, em três oportunidades, apresentar o questionário a todas as MPE do município cadastradas no SICAF, porém, o número de respostas obtidas foi tímido próximo ao esperado. De mais de 1600 (um mil e seiscentas) empresas consultadas, apenas 51 (cinquenta e uma) responderam ao questionário. Deste modo, sugere-se para pesquisas futuras a aplicação dos questionários de forma presencial ou em eventos que possam reunir os *stakeholders* da pesquisa.

Admite-se que as limitações do estudo não permitiram maior aprofundamento sobre o tema, porém, pretende-se realizar estudos posteriores em uma tese de doutorado, buscando a implementação de políticas públicas a fim de beneficiar as empresas locais, promovendo o desenvolvimento. Destaca-se que a pesquisa não buscou e nem conseguiu exaurir o tema, pretende-se com ela, iniciar e fomentar atividades de pesquisa e extensão sobre formas, possibilidades e oportunidades para as pequenas empresas ampliarem suas oportunidades de negócios no município, gerando empregos para a população; deste modo, a economia local proporcionaria condições dignas de vida aos munícipes.

Por ora, na percepção do pesquisador o estudo demonstrou que existe muito espaço para a participação das empresas locais nos pregões eletrônicos das Unidades Gestoras Federais com sede no município de Porto Velho. Cabe destacar que a oportunidade de incremento não é linear, mas apresenta divergências de acordo com a especificidade do material. Cabe às instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento – empresas, governos,

universidades e outros – identificarem os gargalos e implementarem medidas no sentido de mitigá-los.

REFERÊNCIAS

ADJEI, Asafo B. **Sustainable public procurement: a new approach to good governance**. Seul: IPPC4, 2010. Disponível em:

<www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-10.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2017

ALENCASTRO, Maria Alice Cruz; SILVA, Edson Vicente da; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, Fev. 2014.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, 2001.

ÁVILA, Vicente Fideles de. Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. **Interações-Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 1, 2000.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 de junho de 2005.

_____. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de junho de 2012.

_____. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de outubro de 2015.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de agosto de 2014.

_____. Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional; altera as Leis nos 9.613, de 3 de março de 1998, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivo

da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de outubro de 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de julho de 2002.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil**. 2017. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/destaques/item/9028> > Acesso em 11 maio 17.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Comprando das micro e pequenas empresas. **Caderno de Logística nº 4**, 2013a. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/sustentabilidade/comprando-das-micro-e-pequenas-empresas-revisado.pdf>>. Acesso em: 15 out 2016.

_____. Ministério do Planejamento. **Contratações Públicas Sustentáveis**. 2015. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>> Acesso em 11 fev 17.

BOISIER, Sergio. *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?*. **Revista de la CEPAL**, 2005.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinants of participation and success of the micro and small enterprises in public procurement: An empirical analysis. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015.

CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional. **Gestão e desenvolvimento**, v. 9, p. 103-136, 2000.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. 2013. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 64 n. 4, pág. 465-480 out/dez 2013

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. Senac, 2000.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: Booking/Artimed, 2010.

DE OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM; DOS SANTOS, Luis Miguel Luzio. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**. Brasília, 2015.

ESTADÃO. O Estado de S. Paulo. **Porto Velho já vive período ‘pós-usinas’**. 14 Junho 2014 <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/porto-velho-ja-vive-periodo-pos-usinas,1512059>> Acesso em 23jun17

GOMES, Almiralva Ferraz. O empreendedorismo como uma alavanca para o desenvolvimento local. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 4, n. 2, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Porto Velho**. 2016. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ro/porto-velho/historico>> Acesso em 23jun17.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **O município contratando com a micro e pequena empresa: O estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios**. Brasília. SEBRAE. 2009.

KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: uma retrospectiva histórica. **Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, p. 11-34, 2008.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações (Campo Grande)**, v. 3, n. 5, 2002.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista EconomiaA**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-21, jan./abr. 2008

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

PIMENTA, Mayana Flávia Ferreira. NARDELLI, Aurea Maria Brandi. Desenvolvimento sustentável: os avanços na discussão sobre os temas ambientais lançados pela conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, Rio+20 e os desafios para os próximos 20 anos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1257 - 1277, set./dez. 2015.

PIRES, Márcio de Souza. **Construção do modelo endógeno, sistêmico e distintivo de desenvolvimento regional e a sua validação através da elaboração e da aplicação de uma metodologia ao caso do Mercoeste**. Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

PMPV. Prefeitura Municipal de Porto Velho. **A Cidade**. 2013. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/17800/a-cidade>> Acesso em 23jun17.

REIS, Denilson dos. *et al.* Empreendedorismo e desenvolvimento local sustentável. In: **Caderno de Administração**. V. 14, N.2, p. 14-24, JUL/DEZ. 2006.

REIS, Rudimar Barbosa dos; REIS, Ruimar Barbosa dos. **Informativo do Instituto Negócios Públicos: Compras Públicas**. Edição 2017.

ROCHA, Diego Targino de Moraes et al. Desenvolvimento de política de compras a microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais no Estado de Pernambuco. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília.

SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados**, v. 18, nº.51, 2004

SANTANA, Jair Eduardo; MELO, Verônica Vaz de. Relativização da obrigatoriedade do pregão eletrônico diante da necessidade de se promover o desenvolvimento local e regional. Políticas públicas nas aquisições governamentais para fomento dos pequenos negócios. **O Pregoeiro**, junho 2013.

SANTOS, Mila Ribeiro dos; NAGAHAMA, Hideo de Jesus; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. Considerações sobre os riscos do pregão eletrônico nas licitações de Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo de caso sob a ótica da teoria de custos de transação. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2010. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/693>> Acesso em 15 de maio de 2016.

SANTOS, Thiago de Sousa; SOUZA, Paulo Augusto Ramalho; PEREIRA, Raquel da Silva. Pesquisa em turismo e desenvolvimento regional: análise dos estudos realizadas no Brasil entre os anos de 1997 e 2013. **XVII SEMEAD**. 2014.

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 25-48, 2013.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. A resposta criadora na história econômica. **Economia e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. 1. ed. São Paulo : SEBRAE, 2013.

SIENA, Osmar. **Metodologia da Pesquisa Científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. atual. julho/2011, Porto Velho: [s.n.], 2007.

SOLLA, José. (Org) **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro**. Relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável/ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Brasília, FUNAG, 2012.

SOUZA, Welson Kleiton Antônio de et al. O poder de compra em prol do desenvolvimento regional: as micro e pequenas empresas nas compras governamentais de Minas Gerais. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, 2015.

TEIXEIRA, Enise Barth. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. Desenvolvimento endógeno e globalização. **EURE (Santiago)**, v. 26, n. 79, p. 47-65, 2000.

VILLAC, Teresa. BLIACHERIS, Marcos Weiss. Manual implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal. **Advocacia-Geral da União (AGU)**.

Consultoria-Geral da União Brasília: AGU, 2013. Disponível em:
<<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=275932&idSite=1104&aberto=&fechado=>> Acesso em 01 abr. 2017.